



POLÍTICA y ESTRATEGIA

CARLOS MOLINA JOHNSON

**LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR Y
SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS
DE SEGURIDAD NACIONAL: LA
EXPERIENCIA CHILENA**

FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ

**LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE
ESTADOS UNIDOS**

GABRIEL DE PAULA

**INTERVENCIONES ARMADAS Y
ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD
INTERNACIONAL EN PERSPECTIVA
COMPARADA: NUEVO ORDEN
MUNDIAL Y EL PERÍODO POS 11 DE
SEPTIEMBRE**

JOSÉ A. PEÑA RAMOS

**LA TECNOLOGÍA MILITAR AÉREA EN
LA LUCHA CONTRATERRORISTA**

CÉSAR ROSS ORELLANA

**LA COOPERACIÓN JAPONESA HACIA
AMÉRICA LATINA, 1992-2003: UNA
APROXIMACIÓN CUANTITATIVA**

Nº 110

ABRIL - JUNIO

2008

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



Nº 110

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, PERÍODO ABRIL - JUNIO DEL AÑO 2008

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL



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 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 Aérea (A) Carlos Stuardo Escobar

Vocales

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. General de Ejército en retiro. Academia de Guerra del Ejército. Chile

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. Metrogas S.A. 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 - Director de Finanzas del Ejército. Chile

Carlos Molina Johnson

Magíster en 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, Pontificia Universidad de Salamanca. Asesor del Ministro de Defensa Nacional. M.D.N. 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

Roberto Durán Sepúlveda

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

Miguel Lecaros Sánchez

Doctor en Filosofía mención Historia - Universidad París II (Francia) y Universidad del Salvador - Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel Ávalos Prado". Chile

José Piuizzi Cabrera

Doctor en Sociología, de la Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. General de Ejército en retiro. Mutualidad del Ejército y Aviación. Chile

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

Consejeros 2007/2008

Franklin Barrientos Ramírez	Doctor en Ciencia Política - Università degli Studi di Milano - Italia	Universidades: La República - Central - Tecnológica Metropolitana. Chile
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
Arturo Contreras Polgati	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales - Universidad de Santiago de Chile	Coronel de Ejército en retiro. ANEPE. Chile
Jaime Etchepare Jensen	Licenciado en Filosofía con mención en Historia - Universidad de Chile	Departamento de Ciencias Históricas y Sociales Universidad de Concepción. Chile
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público - Universidad de Chile	Ex Embajador. ANEPE. Chile
Claudio Fuentes Saavedra	Doctor en Ciencia Política - Universidad de Carolina del Norte-Chapel Hill, EE.UU.	Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile
Eduardo García Domínguez	Magíster en Ciencias Políticas y Marítimas con mención en Estrategia - Academia de Guerra Naval. Chile	Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. 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	Oficial de Marina en retiro. Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile
Guillermo Holzmann Pérez	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Departamento de Ciencia Política - Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile. Chile
Jeannette Irigoin Barrenne	Doctor (C) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid	Facultad de Derecho Universidad de Chile. 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
Walter Sánchez González	Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame - EE.UU.	Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile
Hernán L. Villagrán Naranjo	MSc (Física) - Universidad Católica de Valparaíso	Analista/Consultor Ciencias, Tecnología y Políticas Públicas
Iván Witker Barra	Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga - República Checa	ANEPE. Chile

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

1. La Revista “Política y Estrategia”, editada cuatro veces al año, es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas 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, a través de esta publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
2. Cumplimos con el deber de informarles que nuestra Revista está en el proceso de incorporación a la biblioteca científica SciELO Chile, de Conycit, lo que implicará un reconocimiento a la trayectoria de nuestra revista en el mundo de las ciencias sociales. Junto a ello esto conlleva un desafío tanto para la Academia, su Consejo Editorial como para todos los académicos nacionales y extranjeros que son fieles colaboradores a esta publicación, difusora de las materias propias de la Seguridad y la Defensa, que cada día advierten un mayor interés por parte de la ciudadanía informada.
3. En fecha reciente nuestra publicación ha pasado a formar parte del Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal, Latindex (<http://www.latindex.org>), como paso previo a su futura incorporación al proyecto SciELO Chile.
4. Asimismo, a contar del mes de mayo del año en curso la Secretaría Ejecutiva - Comité de Evaluación y Selección de Publicaciones, dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), oficializó que nuestra revista ha sido evaluada, siendo aceptada para su análisis e inclusión en “CLASE” (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), editada desde hace 30 años a través de la Dirección General de Bibliotecas, dependiente de dicha universidad, y en la cual se analizan más de 1.500 títulos de revistas latinoamericanas y del Caribe.

El contenido de tan importante acervo se divulga en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://www.dgb.unam.mx/clase.html>

5. Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos..
6. 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.

7. 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 diskette correspondiente o remitirlo por medio de Correo Electrónico.
- Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor comprensión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra
- 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.
- Para las citas y referencias bibliográficas se debe tomar como referencia el Manual de Estilos de la A.P.A. (American Psychological Association), 5ª Edición, año 2001, instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia; 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 (1988) 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” (p. 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.
 - Los autores deben incluir palabras claves 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 claves: Yihadismo, Terrorismo, Conflictos asimétricos.
Las palabras claves, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
 - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
 - Adjuntar breve currículum del autor, 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 que remiten artículos.
8. Cada artículo es sometido a revisión de evaluadores externos o de académicos de la ANEPE. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los artículos que, por alguna razón, 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.
9. 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.
10. Los escritos deberán ser remitidos al Director de la Revista “Política y Estrategia”.
- 11 Para cualquier información sírvase contactarse al Correo Electrónico publicac@anepe.cl

SUMARIO

	Página
★ Editorial _____	11
★ La relación cívico-militar en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena _____ Magíster Carlos Molina Johnson	13
★ La política antiterrorista de Estados Unidos _____ Profesor Franklin Barrientos Ramírez	26
★ Intervenciones armadas y estrategias de seguridad internacional en perspectiva comparada. Nuevo orden mundial y el período pos 11 de septiembre _____ Licenciado Gabriel de Paula	68
★ La tecnología militar aérea en la lucha contraterrorista _____ Licenciado José A. Peña Ramos	88
★ La cooperación japonesa hacia América Latina, 1992-2003: una aproximación cuantitativa _____ Doctor César Ross Orellana	107
★ Discurso Sr. Ministro de Defensa Nacional _____ Señor José Goñi Carrasco	139
★ Recensión de libro _____ Magíster Patricio Carvajal Aravena	153

EDITORIAL

Este nuevo número de la Revista Política y Estrategia está centrado fundamentalmente en el terrorismo, el cual es analizado desde variados puntos de vista y dimensiones; sin embargo, se complementa con temas que sin estar vinculados directamente a la temática propia de la seguridad y defensa, inciden en forma importante en este ámbito de las ciencias sociales, donde tienen cabidas todos aquellos factores que de una u otra forma contribuyen al desarrollo de los diferentes elementos del poder nacional y que, como tales, inciden en los aspectos que determinan los atributos político-estratégicos que un Estado debe conseguir o mantener en el contexto de su accionar en el sistema internacional, poniendo en el tapete del debate temas que no siendo propios de nuestra área de interés, tienen una relación directa o indirecta con el ámbito político-estratégico.

En ese contexto, nuestro colaborador Carlos Molina nos presenta una visión sobre la experiencia chilena en la relación cívico-militar y cómo ella afecta a las políticas de seguridad nacional. Esta corresponde a una ponencia que presentó en México, en el simposio “La seguridad nacional en contextos democráticos”, organizado por la Presidencia de la República mexicana, y que junto con destacar las particulares experiencias vividas en nuestro país, ordena las situaciones de mayor relevancia que han dado lugar a ese proceso dejando, al mismo tiempo, constancia de las manifestaciones prácticas de ese fenómeno que, desde un punto de vista de la experiencia, ha permitido conciliar una serie de transformaciones del sector defensa con el concurso de civiles y militares.

En el siguiente artículo, Franklin Barrientos nos entrega un ensayo de gran interés, por cuanto a través de él desarrolla un análisis de la política antiterrorista de EE.UU. de Norteamérica, partiendo del hecho de las duras críticas de que ha sido objeto a partir de los atentados sufridos el 11 de septiembre de 2001, donde la academia y los medios apuntan a la comunidad de inteligencia como principal responsable del desastre al no dar la alarma temprana. A través de este trabajo el autor realiza un análisis sobre la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio; la Estrategia Nacional de Seguridad; y la Estrategia Nacional para combatir el terrorismo elaboradas por el gobierno de George W. Bush destinadas a la defensa del territorio de Estados Unidos y de sus aliados.

Siguiendo con esta línea editorial, desde Argentina el colaborador Gabriel de Paula nos entrega un análisis comparado sobre las intervenciones armadas y estrategias de seguridad nacional, desde el período del nuevo orden mundial hasta el 11 de septiembre de 2001 y desde esa fecha hasta el año 2008. Dentro del

marco de estudio que propone el autor se podrá apreciar, a lo largo del trabajo, que el análisis está sustentado en hechos concretos de la política internacional que tienen como centro de gravedad a EE.UU., por tratarse del actor preponderante en el escenario estratégico militar, marco contextual donde juegan ambas variables: la seguridad internacional y las intervenciones armadas.

A través de su artículo, José Antonio Peña Ramos, desde España, nos presenta una propuesta relacionada con la “guerra asimétrica”, conceptualización teórica cada vez más usada para referirse a una tipología de guerra caracterizada por el enfrentamiento entre ejércitos regulares y el terrorismo. A través de este trabajo, el autor pretende demostrar que con el uso de capacidades militares específicas y la conveniente preparación de los ejércitos tradicionales para estas conflagraciones es posible atenuar dicha asimetría y poner en valor elementos de los conflictos armados tradicionales, centrando su enfoque en el uso de medios aéreos que, como el Predator, puede resultar fundamental; a pesar de que el empleo de este medio genera una serie de problemas, a diferentes niveles.

Finalmente, César Ross, académico de nuestro instituto, nos entrega una interesante visión sobre la cooperación japonesa hacia América Latina considerando que esta ha sido el principal instrumento diplomático nipón, destinada a reforzar su inserción económica internacional (comercio, inversiones y préstamos), y también como una forma de mejorar su posición en la jerarquía política internacional mediante una modalidad que podría llamarse de *soft power*; para tal efecto ha centrado su estudio entre los años 1992 y 2003.

Además, hemos estimado conveniente incluir, dentro de nuestros documentos, la intervención que hiciera el Ministro de Defensa Nacional don José Goñi Carrasco el 26 de junio de 2008, titulada “Defensa y Relación Civil-Militar”, en la sesión inaugural del Congreso Mundial de Ciencia Política “Fuerzas Armadas y Sociedad, Nuevos Desafíos y Nuevos Entornos”.

Esperamos que estos temas motiven el entusiasmo de nuestros lectores y, del mismo modo, incentiven su interés en participar en este debate abierto sobre estos contenidos de suyo importantes y que, en el ámbito de lo político y lo estratégico, constituyen el quehacer propio de esta revista en esta área de las Ciencias Sociales.

LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR Y SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD NACIONAL: LA EXPERIENCIA CHILENA*[∞]

CARLOS MOLINA JOHNSON**

RESUMEN

Las relaciones civiles-militares en Chile, a partir de los años 90, han transitado por vías evidentemente favorables para la sociedad política. Los actores y actos de este proceso han sido variados. Basado en esas relaciones, el desenvolvimiento orgánico constitucional del país ha constituido una experiencia particularmente destacada dentro de otras de la región, concitando de hecho el interés de una serie de analistas de los procesos de transición política en América Latina. No obstante ese interés y las expresiones de este en diferentes publicaciones, muchos de los hitos principales que han marcado la evolución de estas relaciones no habían sido registrados en términos cronológicos. A ello apunta el presente artículo que, en lo fundamental, ordena las situaciones de mayor relevancia que han dado lugar a ese proceso y deja constancia de las manifestaciones prácticas de ese fenómeno que, desde un punto de vista de la práctica, ha permitido conciliar una serie de transformaciones del sector defensa con el concurso de civiles y militares.

Palabras clave: *Relación cívico-militar, seguridad nacional, sociedad política, relación político-militar.*

ABSTRACT

CIVIL - MILITARY RELATIONS AND ITS INFLUENCE OVER THE NATIONAL SECURITY POLICY: THE CHILEAN EXPERIENCE

From the 90's the civil military relations have walked through well paved roads for the Chilean political society. Different actors and

* Ponencia presentada en el simposio "La seguridad nacional en contextos democráticos", organizado por la Presidencia de la República mexicana y desarrollado los días 25 y 26 de octubre de 2007 en Ciudad de México.

** Oficial de Ejército en retiro, alcanzando el grado de General de División, actualmente se desempeña como asesor del Ministro de Defensa Nacional. Posee los grados académicos de Licenciado en Ciencias Militares, Magíster en Ciencia Política y es Doctor (c) en Filosofía. Investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Chile. cmolina@defensa.cl

[∞] Fecha de Recepción: 180208

Fecha de Aceptación: 010808

actions have characterized this process. On the grounds of these relations, the organic and constitutional evolvement of the country, can be seen as an extraordinary experience among others within the region. This fact have been of particular interest for the analysts studying the Latin America processes of political transition. In spite of this particular interest and its demonstration through a myriad of essays and papers, most of the milestones that have characterized the evolution of this relationship have not been registered in a chronological way.

This paper is focused in that fact, that basically orders the most relevant situations that made up this process, and lay down positive manifestations of this phenomenon, that from a practical point of view, has allowed to reconcile a number of transformations in the defense sector with the participation of civilians and military.

Key words: *Civilian-Military Relations, national security. Political society: Political-Military Relations.*

INTRODUCCIÓN

Tal como lo señala el título del trabajo, tenemos ante nosotros el compromiso de dar a conocer la experiencia en Chile en cuanto a la incidencia de la relación cívico-militar en la formulación de políticas de seguridad nacional. Ello nos obliga a establecer, primero, una visión conceptual de ambas expresiones y su correspondencia en el campo de lo teórico, no solo dentro de la estructura del Estado, sino además, al interior de la sociedad política. Seguidamente, analizar la puesta en práctica de esos conceptos en una instancia orgánica institucional efectiva, como lo es la estructura política chilena, y los alcances que tal aplicación suscita.

En ese último caso, es decir su aplicación, aun reconociendo que la historia nos demuestra que existen manifiestas similitudes en las organizaciones estatales de los países americanos, puesto que estos países comparten visiones comunes con respecto de la condición republicana de aquéllas, debemos tener presente que la realidad nos señala que esas mismas organizaciones presentan algunos rasgos distintivos que, en lo específico de la seguridad y de la defensa, provocan diferencias con respecto de la organización y funciones de los sistemas de seguridad nacional, las misiones de las Fuerzas Armadas y la condición cívica de los militares (Vid. Molina, 1994), circunstancia que en nada impide nuestro análisis, pero que necesita tenerse en cuenta al momento de efectuar enfoques comparativos asociados a la forma como Chile ha resuelto adoptar sus propias condiciones orgánicas.

Aceptado lo anterior, pasaremos a continuación a revisar los conceptos que fundamentan el interés central previamente expuesto; es decir, las nociones de relación cívico-militar y seguridad nacional, partiendo de la base que, aun tratándose de concepciones de uso frecuente en las expresiones públicas o académicas, el eje de nuestro análisis necesita precisar el sentido y la forma que adquieren al momento de asociarse en tanto ecuación, dando origen a una situación de dependencia directa.

Lo anterior sobre la base de las siguientes preguntas directrices que estimulan tal revisión: ¿Cuánto influye la relación cívico-militar en la formulación de políticas de seguridad nacional? y ¿cuánto depende la eficiencia de estas últimas de la calidad de la primera?

VISIÓN CONCEPTUAL

En primer lugar, entonces, dejamos constancia que las sociedades políticas se organizan para lograr niveles de desarrollo concordantes con sistemas de vida que permitan la realización de sus asociados. Para ello, instituyen la figura orgánica del Estado que, en su condición de institución política superior de esas mismas sociedades, debe garantizar la paz y la estabilidad, tanto interna como externa, como factores claves para alcanzar el progreso. De allí surge el concepto de seguridad nacional que, en el caso chileno, se ha establecido como:

“La seguridad de la nación no puede considerarse como toda acción del Estado encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país y asegurar el libre ejercicio de la soberanía de la nación, tanto en el interior como en el exterior, sino como un conjunto de actividades del Estado para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes. En este sentido, la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los de desarrollo social y económico” (Libro de la Defensa Nacional, 2002, p. 24).

La anterior concepción da cuenta que, en materia de seguridad nacional, Chile dejó a un lado “la conceptualización de los años 60 que la establecía como la acción destinada a procurar la conservación del orden jurídico institucional del país” (Álvarez, 2003), concebida, entonces, como medio destinado a proteger primordialmente el ordenamiento institucional, para dar origen a la concepción previamente expuesta que, a la definición doctrinaria del pasado, agregó el cometido

de proteger la evolución de la sociedad hacia su fin último, resguardando por lo tanto las funciones del Estado en esa dirección y los intereses superiores que a éste le demanda la Nación.

Por su parte, en directa relación con los alcances del concepto que hemos expuesto con anterioridad, las siguientes normas de la Constitución Política de la República de Chile de 1980 instauran lo siguiente en materias de seguridad nacional:

- Artículo 1º: Establece como deber del Estado, entre otros, el de resguardar la seguridad nacional.
- Artículo 24: Distingue dos dimensiones fundamentales de la seguridad nacional, al instituir que la autoridad del Presidente se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la república.
- Artículo 101: Identifica las dos funciones específicas del Estado en relación con cada una de aquellas dos dimensiones de la seguridad nacional: la seguridad pública y la defensa nacional.

En consecuencia, se trata de una concepción de seguridad nacional donde la consecución de los objetivos propios de la protección del país, tanto internos como externos, es de exclusiva responsabilidad del Estado, dada su condición de institución política superior cuyo fin esencial es procurar el bien común, entendido este como “el bien de la sociedad política toda y no se opone a los bienes propios de los distintos grupos y sociedades que componen la colectividad mayor” (Silva, 1980, p. 33). De allí que el Estado tiene el deber, reiterando la noción empleada en el artículo constitucional recién citado, de garantizar que la seguridad nacional sea un factor contribuyente al progreso y desarrollo del país, constituyéndose por lo tanto en una de las funciones primarias del Estado.

Sobre esa función primaria del Estado, Silva Bascuñán nos señala que “*el mantenimiento del orden interno de un país y la preparación para su defensa exterior se ha transformado en una actividad compleja (...) de modo que el resguardo de la seguridad nacional se ha transformado consecuentemente en una de las misiones trascendentales que se comprenden en el fin del Estado*” (1980, p.34). Para cumplirla eficientemente y en coordinación con las demás funciones estatales, el Poder Ejecutivo tiene las suficientes facultades para dictar las disposiciones que sean necesarias.

Dentro de esas disposiciones, las políticas públicas ocupan una posición muy importante, ya que en ese nivel radica el ejercicio de la conducción política, definida esta última como el grado en que un gobierno es capaz de fijar objetivos, elaborar propuestas de políticas, hacerlas aprobar y tener la fuerza de implementarlas, manteniendo la estabilidad del sistema, dentro de ellas las de seguridad y defensa, debidamente coordinadas con las demás políticas públicas.

En ese contexto, la autoridad gubernamental desarrolla una red de relaciones formales fundadas en normas de carácter constitucional, legal o reglamentario con el objeto de ejercer las atribuciones y facultades que les confiere el ordenamiento jurídico-institucional. Entre ellas se encuentra la relación cívico-militar objeto de nuestra observación de carácter conceptual, cuya expresión ha sido permanentemente estudiada y discutida. Por lo tanto, simplificaremos la revisión sobre la base de establecer las diversas formas de concebirla, no solo en cuanto al uso de expresiones distintas para la misma, sino que, lo más importante, con respecto del sentido exacto de lo que se pretende a través de esa relación.

Así, pues, intentando unir a esa concreta relación con las políticas de seguridad nacional, podemos establecer las siguientes acepciones:

- Relación cívico-militar: En este caso, la lengua española considera a cívico como sinónimo de ciudadano, definiendo a este como “perteneiente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos. Habitante de ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos e interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país” (Real Academia de la Lengua, 1992). A su vez, conceptualmente, “el término cívico es un término de carácter general que se refiere, como decía Aristóteles, a toda persona humana en su condición de tal, sin distinguir la manifestación de su particular vocación, su ubicación en la esfera social o la naturaleza de su aporte a la búsqueda del bien común” (Molina, 1990, p. 19). Por su lado, en el orden de lo cívico, si consideramos que el militar es un ciudadano, debemos reconocer que forma parte de la comunidad social y política, de sus derechos y sus deberes. En ese contexto, una relación de tipo cívico-militar daría origen a una relación entre ciudadanos no militares y ciudadanos militares, creando divisiones que no se justifican al interior de la sociedad común a la que pertenecen, situación que atenta en perjuicio del principio de igualdad.
- Relación civil-militar: El vocablo civil proviene de “civilis. Ciudadano. Que no es militar ni eclesiástico. Se dice de las autoridades laicas y de

sus funciones, en oposición a las de la Iglesia, como con las propias de la organización militar” (Real Academia de la Lengua, 1992). Frente a esa definición, los comentarios son similares a los expresados anteriormente cuando revisábamos lo cívico. En consecuencia, podemos “afirmar que lo civil y lo militar corresponden a una misma realidad cívica” (Molina, 1990, p. 19), afirmación que nos conduce a establecer que, en materia de políticas públicas, ambas acepciones no concuerdan con la condición esencial de una relación entre niveles de autoridad u organismos públicos que buscan soluciones frente a obligaciones que comparten, sea por las funciones que les competen o por las dependencias orgánicas que las crean, puesto que aquéllas apuntarían a relaciones en un ambiente de corte individual que no obedece a aquel de carácter institucional que exige la formulación de políticas públicas.

- Relación político-militar: Dentro del ordenamiento institucional, nos queda una tercera acepción que se refiere a la naturaleza de las funciones de los órganos del Estado y su contribución en tanto tales al bien común, donde las relaciones ahora sí que son producto de normativas que definen las responsabilidades de cada órgano. Nos referimos, en nuestro caso, a la relación entre las autoridades políticas y los mandos superiores de las Fuerzas Armadas, cuya manifestación, más allá de las exigencias normativas, obliga, dadas las funciones de la fuerza militar en el Estado, a que esta sea fluida y permanente en un escenario que responde principalmente a las exigencias de la seguridad nacional. Por cierto, en este caso, la existencia de políticas actualizadas son el fundamento para el desenvolvimiento de los actores involucrados en el resguardo de la paz y la estabilidad, presupuesto básico para alcanzar el bienestar general de la sociedad. Es aquí, en consecuencia, donde se conjugan los esfuerzos y se materializan las relaciones de la conducción política y de la conducción militar en materia de seguridad nacional.

Sin perjuicio de lo antes planteado y no importando la acepción que se emplee, es importante tener siempre presente que “en las relaciones cívico-militares hay dos pecados capitales que evitar: el militarismo y el civilismo. Errores que se pagan caro por quien más importa, el país y, también, por los militares, la sociedad civil y el poder político. Pero hay algo todavía peor que los dos males anteriores: un país que por una suerte de ley del péndulo oscile entre el civilismo y el militarismo, sin encontrar una relación cívico-militar verdadera” (Arriagada, 2001).

EL MODELO CHILENO

Las sociedades políticas, al menos desde el advenimiento del Estado moderno con la Revolución Francesa de 1789, se organizaron para lograr niveles de desarrollo que permitieran la realización de los ciudadanos. En ese contexto, reiterando lo previamente expuesto, quien gobierne el Estado debe garantizar las condiciones de seguridad que admitan el logro de ese objetivo. Para ello, el Estado necesita disponer de una fuerza pública que le permita asegurar el cumplimiento de sus funciones, especialmente en lo que es la protección de los derechos ciudadanos, fuerza que proviene del derecho y la fuerza pública.¹

Es importante señalar que, dentro de los “sagrados derechos del hombre y del ciudadano” incorporados la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se proclamó que “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; esta fuerza queda instituida para el bien común y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada” (Declaración, 1789).

Derivado de lo anterior, en el Título IV, de la fuerza pública, de “la primera de las constituciones posteriores a la Revolución Francesa, que es la de 1791, promulgada todavía bajo el imperio de la monarquía” (Silva y Silva 2002), se estableció que “la fuerza pública se instituye para defender al Estado frente a los enemigos exteriores, y para asegurar el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes en el interior” (Constitución, 1791, Art. 12).

Más tarde, en el Título VIII de la Constitución Política de la monarquía española, promulgada en Cádiz el 18 de marzo de 1812 -cuya influencia es indiscutible en el ordenamiento institucional iberoamericano-, además de organizarse una fuerza militar compuesta por las Tropas de Continuo Servicio y las Milicias Nacionales, se instauró la norma de que “Habrà una fuerza militar nacional permanente de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado, y la conservación del orden interior” (Constitución, 1812, Art. 356).

Sobre la base de esas concepciones, el Estado dispone de la fuerza que requiere para proteger a los ciudadanos y sus bienes de los distintos tipos de amenazas a la seguridad nacional, en tanto, insistimos, institución responsable de

1 Definida la fuerza pública en SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. Derecho político. Ensayo de una síntesis, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1980. pág.150, como aquella fuerza “encargada precisamente de la efectividad de la coacción y de las tareas de la policía para el buen funcionamiento de los servicios sociales y la tranquilidad interna”.

procurar el bien común de la sociedad política, obligación que recae en la autoridad que tiene bajo su responsabilidad el gobierno y la administración de éste mediante el ejercicio de la conducción política, sea para su aplicación durante la paz como para enfrentar situaciones de crisis o guerra.

En el caso chileno, similar concepción de empleo de la fuerza pública fue incorporada en las sucesivas Cartas Fundamentales desde 1818 hasta 1925. Sin embargo, en esta última no se consideró la norma relacionada con el uso de esta fuerza u otra sea para fines de orden interno como de seguridad externa, manteniéndose sí el principio que “la fuerza pública es obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar” (Constitución, 1925, Art. 22). Posteriormente, con la aprobación de la Constitución Política de la República de 1980, la sociedad chilena optó por un modelo de seguridad nacional concreto. Tal modelo, como ya lo habíamos señalado con anterioridad, distingue las dos dimensiones fundamentales de la seguridad nacional: la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa.

De hecho, en el Libro de la Defensa Nacional de 2002, esa concepción fue expresada claramente, al quedar constancia que “la seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas: la seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa; la seguridad interior se obtiene mediante la función orden interior” (Libro de la Defensa Nacional, 2002, p. 24), concepción que no fue modificada con la reforma constitucional de 2005, pese a que se cambió la dependencia de las instituciones de orden y seguridad pública, quedando establecidas sus misiones como sigue:

“Las Fuerzas Armadas dependientes del ministerio encargado de la defensa nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas solo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependien del ministerio encargado de la seguridad pública” (Constitución, 2005, Art. 101).

Con ello, en lo que nos preocupa, en Chile existe una estructura similar o diferente a la de otros países para cumplir con las exigencias de la función de seguridad. Sin perjuicio de esa realidad, analizaremos en seguida la correspondencia de la

relación político-militar con las políticas de seguridad nacional dentro del desenvolvimiento del país. Para ese fin, hemos dividido el desarrollo histórico de esa relación y sus efectos en las políticas de seguridad nacional en las etapas que indicamos:

- Una visión general de las relaciones entre los gobiernos y las Fuerzas Armadas antes de 1990;
- Una mirada a partir de 1990 con el retorno de la democracia, enfatizando la materialización de la relación durante el proceso de transición político-militar posterior;
- Una reflexión de lo ocurrido a partir de 1997 con la difusión de los Libros de la Defensa Nacional y el cambio de mando en el Ejército; y
- Finalmente, un panorama del actual estado de la relación una vez reformada la Constitución Política en el 2005.

LA RELACIÓN POLÍTICO-MILITAR EN CHILE

- Antes de 1990: Tanto durante los gobiernos democráticos como en el período de gobierno militar que se inicia el 11 de septiembre de 1973, la relación, en lo general, no se caracterizó por su intensidad o práctica doctrinaria, limitándose a relaciones de carácter administrativo entre las autoridades políticas y militares, incluso en aquellos períodos en que gobernaron el país determinados presidentes de la República cercanos al ambiente castrense, como Carlos Ibáñez del Campo. En el caso del gobierno militar se produjo una simbiosis entre las partes de esta relación, producto de que los mandos superiores ejercieron directamente la conducción política del país.
- A partir de 1990: Retornada la democracia al país, determinadas tensiones político-militares dominaron el escenario nacional, situación que, si bien se agudizará en algunas circunstancias por razones ajenas al desenvolvimiento institucional, irá mejorando paulatinamente como consecuencia de determinadas buenas prácticas, decisiones seguras o actos de reconciliación que en definitiva conducirán a un régimen de plena relación entre las autoridades políticas y los mandos militares.

En este período, los siguientes hitos destacan como elementos coadyuvantes a la creación de un clima favorable en la relación político-militar:

- La aplicación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza que incorporó a los establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y Carabineros al régimen general de la educación universitaria y técnica. Ello permitió abrir esos establecimientos a la presencia de estudiantes civiles de distintos sectores políticos y realizar seminarios sobre materias asociadas a las políticas de seguridad nacional.
 - La iniciativa del senador Gabriel Valdés Subercaseaux de conformar un grupo de reflexión civil-militar que, al amparo del Centro de Estudios del Desarrollo, reunió a políticos, académicos y representantes de las Fuerzas Armadas con el objeto de discutir temas directamente asociados a la relación político-militar.
 - La participación de oficiales del Ejército, junto a políticos chilenos como Ricardo Lagos Escobar, Jaime Gazmuri, Camilo Escalona y Enrique Correa en un seminario organizado por la Fundación Ortega y Gasset en la localidad de El Escorial en España dedicado a tratar el tema Fuerzas Armadas y transición política: Los casos de España y Chile.
 - La elaboración del primer Libro de la Defensa Nacional con la participación de todos los sectores representativos de la sociedad chilena, incluidos las Fuerzas Armadas, esfuerzo que constituyó un hito fundamental para el mejoramiento de la relación político-militar.
- A partir de 1997: Se observa una plena y natural relación político-militar en lo que es el contexto doctrinario de ésta, estimulada por la elaboración del primer Libro de la Defensa Nacional, el aumento de presencia civil en el sector académico castrense y viceversa, junto con el cambio que en marzo de 1998 se produce en el mando superior del Ejército al hacer entrega el general Augusto Pinochet Ugarte de la Comandancia en Jefe. Lo prueban los siguientes hechos:
- Inicio de las discusiones técnicas acerca de la estructuración de un sistema de defensa nacional y la formulación de la política de defensa del país aún pendiente no por razones políticas, sino que por falta de discusión de la materia, espacio que se crea con la elaboración del segundo Libro de la Defensa Nacional que la explicará públicamente.

- Participación de las Fuerzas Armadas y Carabineros en la mesa de diálogo sobre derechos humanos que, convocada por el gobierno, culminó sus discusiones con una serie de compromisos asociados a la ubicación de los restos de detenidos desaparecidos. En el caso de los cuerpos armados, estos se comprometieron a aportar la mayor cantidad de datos posibles de obtener en un plazo de seis meses.
 - El informe de las Fuerzas Armadas y Carabineros con respecto al compromiso anterior, documento en el que, además de dar cuenta de la información obtenida, “reafirman su adhesión a la declaración de la Mesa de Diálogo, en el sentido de que los hechos que condujeron a la violencia política y a la violación de los derechos humanos, con su consecuencia en víctimas cuyo paradero o destino aún es desconocido, no debe repetirse en nuestro país. Por tanto, lamentan que tales situaciones se hayan producido y que sus efectos aún subsistan”.
 - El clima de normalidad de las relaciones de las autoridades políticas con los mandos castrenses y el ambiente de confianza mutua entre civiles y militares para enfrentar tareas relacionadas con la definición de políticas públicas de seguridad y defensa, junto con construir en conjunto una agenda legislativa para avanzar en el terreno de las modernizaciones de la seguridad externa del país, destacando el proyecto de ley orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, cuyos propósitos fundamentales apuntan a estructurar un sistema de defensa para el siglo XXI, donde la participación civil y militar sea concordante con las necesidades de ese sistema.
- Desde el 2005: Si bien la reforma constitucional de ese año ratificó las dimensiones fundamentales de la seguridad nacional, en términos orgánicos perfeccionó la dependencia de las fuerzas con responsabilidades en el área de la seguridad interna. En efecto, la reforma consideró el cambio de dependencia de Carabineros y de la Policía de Investigaciones, instituciones que dejaron de pertenecer al Ministerio de Defensa Nacional para pasar a depender de las autoridades del sector seguridad pública. Con ello, sin duda, adquirió mayor nitidez la ubicación de las distintas fuerzas que tienen responsabilidades en la seguridad nacional y en el caso del vínculo político-militar, en tanto contribuyente a la elaboración de las políticas respectivas, se reafirmó

la participación de las Fuerzas Armadas en esta función a través del Ministerio de Defensa Nacional.

Además de lo anterior, especialmente en lo que se refiere a los esfuerzos comunes por instalar un sistema de defensa nacional como el comentado, el Ministro de Defensa Nacional, José Goñi Carrasco, en función de que existe una relación político-militar consolidada, incorporó conceptual y prácticamente la responsabilidad social corporativa de la defensa como parte de los esfuerzos de civiles y militares de ese sector en bien del desarrollo nacional, definición de vanguardia dentro de los sistemas de defensa americanos, cuyos principios permitirán formalizar la contribución que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea desarrollaban en forma individual y solidaria por ausencia de una política pública que orientara esa colaboración. En lo que corresponde al Ejército, en noviembre de 2007 esa institución dio a conocer públicamente su primer Reporte de Responsabilidad Social, convirtiéndose así en el primer Ejército del mundo en hacerlo.

CONCLUSIÓN

Sin duda, el análisis precedente demuestra que, siendo obligación de la conducción política la formulación de las políticas de seguridad y defensa, la participación profesional y técnica militar es importante, tal como sucede con las demás políticas públicas para cuya formulación se requiere la opinión especializada; por ejemplo, en el caso de aquellas del campo social, como las de salud, educación y transporte. En consecuencia, mientras mejor sea la relación político-militar mayor será la capacidad para establecer políticas públicas de seguridad y defensa eficientes que avalen el cumplimiento de las funciones estatales correspondientes. Desde esa perspectiva, el desafío es lograr un estado de relación político-militar que asegure las condiciones para la participación de los actores respectivos, junto con la voluntad política de hacerla efectiva, punto este último que es esencial.

Para ello la experiencia chilena da cuenta de que la burocracia gubernamental, el ambiente académico, los partidos políticos, los sectores empresariales y de trabajadores, los medios de comunicación, incluso las instituciones armadas, deben disponer de núcleos especializados en materias de seguridad y defensa con el objeto de poder formar una comunidad en la que, además de existir un espacio permanente de discusión sobre estos temas, se disponga de una capacidad efectiva para enfrentar con éxito el desafío del Estado en cuanto a mantener actualizadas las políticas públicas respectivas. En ese contexto, el consenso nacional logrado en Chile para elaborar los Libros de la Defensa Nacional de 1997 y 2002, sobre todo después de un período histórico en que la relación político-militar no

había adquirido el nivel que un desafío de ese carácter exige, es una demostración palpable de que, cuando existe voluntad política, adhesión social y participación militar es posible avanzar sustantivamente en la definición de una clara doctrina en materias de seguridad nacional y la formulación de las políticas públicas correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA:

ÁLVAREZ VELOSO, David (2003). *Fuerzas Armadas en Chile: Entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones civiles-militares*. Recuperado el 11 de noviembre de 2007 de [http://: www.bibliotecavirtual.clasico.org/ar/libros/becas/mili/alvarez.pdf](http://www.bibliotecavirtual.clasico.org/ar/libros/becas/mili/alvarez.pdf).

ARRIAGADA, Genaro (2001). *Entre el civilismo y el militarismo: Una ley del péndulo a derogar*. Recuperado el 7 de noviembre de 2007 de [http://: www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org).

Constitución francesa (1791). París, Francia.

Constitución Política de la monarquía española (1812). Cádiz. España

Constitución Política de la República de Chile (1980). Reformada (2005). Santiago, Chile.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). París, Francia.

Real Academia Española (1992). *Diccionario de la Lengua Española* (21 Ed.). Madrid, España: Espasa-Calpe.

Libro de la Defensa Nacional de Chile. (2002) Santiago, Chile: Ministerio de Defensa Nacional.

MOLINA JOHNSON, Carlos (1990). *Algunos alcances sobre las relaciones civiles-militares*. Santiago, Chile: Memorial del Ejército N° 435.

MOLINA JOHNSON, Carlos (1994). *Fuerzas Armadas y Democracia en América*. Santiago, Chile: Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Material de Discusión N° 3.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1980). *Derecho Político. Ensayo de una síntesis*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro y SILVA GALLINATO, María Pía (2002). *Cambios en el Régimen de las Fuerzas Armadas*. Talca, Chile. *Ius et Praxis*. Volumen 8. Número 1: Universidad de Talca.

LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE ESTADOS UNIDOS[∞]

FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ*

RESUMEN

*El gobierno de Estados Unidos, y en especial su política antiterrorista, ha sido blanco de duras críticas a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Los medios periodísticos y académicos apuntan a la Comunidad de Inteligencia como principal responsable del desastre, por no haber dado la alerta temprana. Los funcionarios de la administración Clinton, se defienden, diciendo que ellos elaboraron un plan antiterrorista, pero este fue desechado por el gobierno de George W. Bush. Las dos comisiones que investigaron los hechos, señalan que los servicios de inteligencia tenían información sobre Bin Laden y su red terrorista; sabían que se estaba tramando algo grande contra Estados Unidos, pero no pudieron precisar ni el lugar ni la fecha del ataque. Todos coinciden en que lo que falló fue la inteligencia estratégica. Consciente de estas falencias, el gobierno de George W. Bush se abocó a elaborar una serie de estrategias destinadas a la defensa del territorio de Estados Unidos, y sus aliados. De allí surgen la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio; la Estrategia Nacional de Seguridad, y la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo que son objeto de análisis en este artículo. **Palabras clave:** Terrorismo, Antiterrorismo, Estados Unidos, Inteligencia.*

ABSTRACT

THE UNITED STATES POLICY AGAINST TERRORISM

Due to the attacks of September 11 2001, the United States Government, and specially, its anti-terrorism policy, has been target of hard criticism,: The media and the academic sector focus at the

* Profesor Universitario. Investigador Asociado de la ANEPE, experto en temas de seguridad ciudadana, violencia política, terrorismo e inteligencia. Sociólogo Universidad de Concepción; Cientista Político, Universidad Estatal de Milán (Italia), Máster en Estudios de América Latina. Universidad de París III, Sorbonne Nouvelle (Francia). Chile. franklinb@mi.cl

[∞] Fecha de Recepción: 240308

Fecha de Aceptación: 010808

Intelligence Community as the main responsible of the disaster, for not have given the corresponding early warning. The officers of the Clinton administration defend themselves, stating that they elaborated an antiterrorism plan, but this was dropped by George Bush's administration. The two Committees that investigated all the facts, point out that the intelligence services had information about Bin Laden and his terrorist net, they also knew that they were planning something big against United States, but could not specify neither the place or the date of the attack. Everyone agrees that what failed here was the intelligence strategy. Aware of these misstatements, George W. Bush's administration dedicated time to elaborate a number of strategies meant to defend the United States Territory. That was the starting point of the process to develop the National Territory Security Strategy, the National Security Strategy and the National Strategy to Fight Terrorism that are the object for analysis in this article.

Key words: *Terrorism, Against Terrorism, United States, Intelligence.*

INTRODUCCIÓN

La política antiterrorista, como sucede en todos los países con las políticas públicas, es el fruto de un largo proceso de negociación entre el gobierno y la oposición. Como señala Martha Crenshaw (2005). “La política antiterrorista estadounidense no es simplemente una respuesta a la amenaza del terrorismo, sea en el propio territorio o en el extranjero, sino un reflejo del proceso político doméstico. Es en el contexto del debate político, que involucra a las instituciones gubernamentales, a los medios periodísticos, a los grupos de interés y a las elites y masas populares, donde tienen lugar las percepciones de la amenaza del terrorismo y la determinación e implementación de dicha política”. (p. 411)

La cuestión del terrorismo pasa a tener un carácter predominante en la agenda política de Estados Unidos, como resultado de ataques del 11 de septiembre de 2001. Pero el tema del terrorismo no es nuevo. Desde 1985 el Departamento de Estado confecciona la lista de los grupos terroristas activos en el mundo (Pattern of Global Terrorism). El 30 de abril de cada año, por ley, el Secretario de Estado debe enviar al Congreso un informe completo sobre los grupos terroristas y los países que ayudan directa o indirectamente al terrorismo.¹ Para combatir el

¹ La lista de los países y grupos terroristas se comenzó a publicar como un anexo del Export Administration Act 1979, para prohibir la exportación de bienes y mercancías a países que apoyaran al terrorismo. El Departamento de Estado comenzó a publicar desde 1985 el “Pattern on Global Terrorism”, pero a partir de 2004 su nombre cambio por “Country Report on Terrorism”.

terrorismo se deben emplear todas las herramientas del poder nacional: la diplomacia, las sanciones económicas, la fuerza militar y la inteligencia. Según Pillar (2001) “Cada herramienta que se usa en la lucha contra el terrorismo tiene algo que contribuir, pero también tiene límites importantes en lo que se puede lograr. Por lo tanto, el antiterrorismo requiere usar todas las herramientas disponibles, porque ninguna de ellas sola puede realizar la tarea. De la misma manera en que el propio terrorismo es multifacético, también debe serlo la campaña en su contra”. (Pillar. P. 2001)

La recolección y análisis de inteligencia es considerada como “la primera línea de defensa” contra el terrorismo. (Hulnicko A. 2004). “El rol que juega el presidente en la planificación y dirección de la inteligencia, varía de gobierno en gobierno. De hecho, cuando uno habla del presidente, de lo que realmente se está hablando es del presidente y sus consejeros más cercanos. Dentro de estos consejeros, se incluyen aquellos miembros del gabinete que componen el Consejo Nacional de Seguridad, los consejeros políticos que rodean al presidente, el Consejero de Seguridad Nacional y el Coordinador de Inteligencia de la Casa Blanca, así como el Comité de Consejeros de Inteligencia Exterior. Este grupo está compuesto normalmente por altos oficiales militares en retiro, ex embajadores, directores de empresas, y a cualquier persona que escoja el presidente”. (p. 5)

En Estados Unidos, la responsabilidad para enfrentar al terrorismo depende de la agencia designada por el Presidente para esta labor. Aquí, es importante tener en cuenta, el concepto de “lead agency” o agencia de mando, un concepto creado por el Presidente Jimmy Carter, para hacer frente a las confusiones y solapamientos de jurisdicciones entre las agencias federales. Si al terrorismo se lo define como un crimen, es un problema para el Departamento de Justicia y sus agencias dependientes como el FBI o INS, etc. Si se lo define como un acto de guerra o una amenaza a la seguridad nacional, la responsabilidad puede recaer en la CIA o en las Fuerzas Armadas, o en ambas.

Según Philippe Bonditi. (2001), “El estatus de agencia de mando, confiere a la agencia beneficiada, responsabilidades ampliadas, en materia de coordinación, procedimientos y de programación de la respuesta antiterrorista. Según los términos de la doctrina militar, la ‘agencia líder’, se designa entre las agencias norteamericanas para coordinar el conjunto de actividades de diferentes agencias en la conducta cotidiana de una operación en curso. Ella dirige el grupo de trabajo intergubernamental destinado para coordinar la política relativa a dicha operación, determina la agenda, asegura la cohesión entre las agencias y es responsable de la ejecución de las decisiones”. (Bonditi P. 2001)

Es por eso, que asignar estas responsabilidades al Pentágono o al FBI, no significa lo mismo, ya que la agencia investida con esta responsabilidad, (Bonditi P. 2001), “puede aprobar o rechazar las proposiciones de otras agencias, la agencia líder ocupa de hecho una posición preponderante desde la cual puede influir en la puesta en práctica de la política antiterrorista determinada en el seno del Consejo Nacional de Seguridad”. (Bonditi P. 2001)

El Departamento de Estado, ha sido tradicionalmente la agencia al mando para responder al terrorismo internacional, mientras que el FBI, es la agencia al mando para el terrorismo doméstico. Esto cambió durante el gobierno de Bill Clinton cuando mediante la Directiva de Decisión Presidencial (PDD), extendió la jurisdicción del FBI hacia el terrorismo internacional, como veremos más adelante.

Cabe destacar, que entre 1995 y 1996, el Departamento de Defensa comenzó a planificar como manejar la posibilidad de un incidente terrorista doméstico con armas de destrucción masiva (ADM). De allí surgió la idea de establecer un comando doméstico para la defensa del territorio nacional, tema que comenzó a discutirse en 1997. (National Commission. 2004) La Junta de Jefes de Estado Mayor, desarrolló el concepto para establecer un Comando Unificado doméstico en 1999, pero la idea fue rechazada por el Congreso. No obstante, el Departamento de Defensa estableció el Comando de Fuerzas Conjuntas, con sede en Norfolk, Virginia, haciéndolo responsable de la respuesta militar ante emergencias domésticas, tanto naturales como producidas por el hombre. (p. 97)

1. La Política Antiterrorista del Presidente Bill Clinton, 1993-2000

Mucho se ha discutido sobre la efectividad de la política antiterrorista del gobierno de Bill Clinton, pero, lo cierto, es que al término de la Guerra Fría, el antiterrorismo no estaba entre las prioridades políticas de Estados Unidos. Es más, entre 1960 y comienzos de 1990, la política antiterrorista estaba más orientada hacia el terrorismo internacional que a los ataques terroristas domésticos, aunque existían desde hace tiempo grupos terroristas y milicias armadas en el país.

Apenas comenzado el primer gobierno de Clinton, se produjeron tres atentados terroristas contra objetivos norteamericanos, y esto bastó para que cambiara profundamente su actitud respecto del tema. El 26 de febrero de 1993, un camión cargado de explosivos estalló en el World Trade Center de Nueva York, matando a seis personas y dejando a más de mil heridos. Luego, vino el asesinato de dos empleados de la CIA en las afueras del cuartel general ubicado en Langley y en ese mismo año, se abortó un tentativo de asesinato contra el ex Presidente George

Bush en Kuwait. Los tres ataques fueron perpetrados por activistas musulmanes, pero ninguno estaba relacionado con Bin Laden. Solo después de las bombas contra las embajadas de Kenya y Tanzania, en agosto de 1998, la comunidad de inteligencia atribuyó la responsabilidad del ataque a Bin Laden, convirtiéndose él y sus lugartenientes en la prioridad del gobierno norteamericano, incluso la CIA creó una unidad dedicada exclusivamente a averiguar su paradero.

Después de ocurridos los atentados del 11 de septiembre de 2001, se levantaron varias voces criticando la política antiterrorista de Clinton, su escaso interés por la inteligencia y su trato distante con los militares, pero, lo cierto es que durante su administración existió una política antiterrorista, y además, existió un plan antiterrorista detallado, ahora la discusión sobre si esta política fue eficiente, es otro tema. La misma Comisión Nacional (2004) que investiga los ataques terroristas en Estados Unidos, reconoce que desde que Clinton, tomó posesión de su cargo, decidió en seguida, coordinar el antiterrorismo desde la Casa Blanca. (National Commission. 2004: 100) Según Hulnick (2004), su poco interés por la inteligencia se debió a que estaba más preocupado por los problemas internos. (p. 5)

Samuel L. Berger, ex secretario del Consejo Nacional de Seguridad de la administración Clinton, sostiene que su gobierno dio la más alta prioridad a la lucha contra el terrorismo. El núcleo principal de esta política, se encuentra resumido en los diez puntos o elementos que el mismo Berger expuso ante la Comisión Nacional contra los Ataques Terroristas contra Estados Unidos. En estricto rigor, los 10 elementos de la estrategia antiterrorista de Berger, corresponden a una enumeración de hechos y medidas tomadas entre mitad de los años 90 y el 2000. Quiquiera encontrar en el gobierno de Clinton, un documento como la “Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo” de Bush, no lo va a encontrar. Sin embargo, se puede seguir la evolución de la política antiterrorista de Clinton, a través de las Directivas de Decisión Presidencial (PDD) promulgadas entre 1995 y 1998 y otros documentos relacionados con el terrorismo, como el “Proyecto Megiddo” elaborado por FBI, en el año 2000, donde se analizan las potenciales amenazas del terrorismo religioso doméstico, para el año del milenio y el plan de operaciones interagencia para el terrorismo doméstico, denominado CONPLAN, de enero de 2001, que viene a complementar las Directivas de Decisión Presidencial 39 y 62, sobre la política antiterrorista de Estados Unidos.

De las cinco directivas de Decisión Presidencial, nombradas por Samuel Berger, hay dos que son claves. La Directiva de Decisión Presidencial 39, del 21 de junio de 1995, donde se enuncia la política antiterrorista de Estados Unidos, y que

define al terrorismo como crimen y como un tema de seguridad nacional, y asimismo modifica el papel del Departamento de Estado como coordinador del federal en los esfuerzos antiterroristas internacionales. Ya que en esta directiva se nombra al FBI, como “agencia líder” para el terrorismo doméstico y como, “agencia clave”, de apoyo en los incidentes terroristas internacionales. Las actividades antiterroristas del FBI, se orientan ahora a tareas preventivas y al manejo de crisis, para detectar e investigar al terrorismo contra los norteamericanos y sus propiedades en Estados Unidos y en el extranjero, así como, de soporte en asuntos forenses y otras funciones de apoyo.² (Donohue.L. 2001:45)

La Directiva de Decisión Presidencial-62, del 22 de mayo de 1998, es importante porque crea por primera vez en la historia de Estados Unidos, el cargo de Coordinador Nacional para la Seguridad, la Protección de la Infraestructura y el Antiterrorismo, dependiente del Consejo Nacional de Seguridad, y además, desarrolla un amplio plan nacional antiterrorista con objetivos y responsabilidades claramente asignadas a las distintas agencias gubernamentales. Lo interesante, es que ambas directivas, reiteran que el terrorismo es un problema de seguridad nacional, no únicamente un tema policial.

El Plan antiterrorista “Delenda 1998”

El cargo de Coordinador Nacional para la Seguridad, la Protección de la Infraestructura y el Antiterrorismo, recayó en Richard Clarke, un ex funcionario del Departamento de Estado, que había sido asesor del Secretario de Estado para asuntos de inteligencia durante la administración Reagan. A Clarke (2004a) le correspondió elaborar el plan antiterrorista conocido como “Plan Delenda”: Un plan compuesto por diez programas, con sus respectivas metas y responsabilidades asignadas a cada agencia estatal.

- 1) Captura, extradición o rendición y procesamiento de los terroristas. Aunque en un principio no considerábamos el terrorismo como una cuestión de fuerza de ley, la contención del mismo tenía un componente policial. Este programa incluía la búsqueda de terroristas, allí donde estuviesen, para llevarlos a los tribunales estadounidenses. El liderazgo se le otorgaba al Departamento de Justicia y a su componente, el FBI.

2 Para conocer más sobre la política antiterrorista de Clinton se puede consultar el Discurso ante la Academia Naval de Anápolis el 22 de mayo de 1998, y el discurso ante la Academia Nacional de Ciencias, “On keeping America Secure for the 21 st Century”. 22 de enero de 1999.

- 2) Desmantelamiento de grupos terroristas. Este programa perseguía la destrucción de los grupos terroristas por medios distintos de los usados por los encargados de hacer cumplir la ley. El liderazgo se le otorgaba a la CIA.
- 3) Cooperación internacional contra los terroristas. Este era un programa para persuadir a otros países a luchar contra el terrorismo y proporcionar aquellos que lo necesitan la formación necesaria y otro tipo de medios. El liderazgo se le otorgaba al Departamento de Estado.
- 4) Evitar que los terroristas puedan adquirir armas de destrucción masiva. En este programa se desarrollarán los planes y la capacidad necesaria para detectar y neutralizar cualquier esfuerzo por parte de un grupo terrorista para desarrollar o conseguir armas químicas, biológicas o nucleares. El liderazgo lo comparten la CIA y Defensa.
- 5) Gestión de las consecuencias de un atentado terrorista. Todas las actividades de alerta de las armas de destrucción masiva estaban contenidas en el programa número cinco. El liderazgo sería compartido por Sanidad y Servicios Humanos y la FEMA, con papeles destacados para Defensa y Justicia.
- 6) Seguridad en el transporte. Diseñado para implementar las recomendaciones de la Comisión Gore para la seguridad aérea, el sexto programa se concentraba en prevenir el terrorismo en el que estuviese involucrado un avión. El liderazgo lo tendría el Departamento de Transportes.
- 7) Protección de infraestructuras fundamentales y sistemas cibernéticos. Este programa estaba detallado en la PDD-Y en todo lo relacionado con la implementación de la Comisión Marsh para la protección de las infraestructuras fundamentales. El liderazgo lo compartía Justicia (FBI) y Comercio, debido a que muchas redes informáticas son propiedad del sector privado, que es quien opera con ellas. El Departamento de Defensa (DOD), también tendría un papel importante.
- 8) Continuidad de gobierno. Este programa estaba diseñado para asegurar que hubiese un presidente y un gobierno federal en fundones, incluso después de un intento de descabezar al gobierno de Estados Unidos. Estaba detallado en el documento de alto secreto clasificado PDD-Z.

- 9) Contrarrestar la amenaza del terrorismo extranjero en Estados Unidos. Aunque el FBI oficialmente creía que no había células durmientes en Estados Unidos, se creó un programa para evitar que surgiesen y para encontrarlas en caso de que las hubiera. Justicia (FBI) tendría el liderazgo, e Inmigración y Tesoro asumiría algunas funciones.
- 10) Protección de los estadounidenses en el extranjero. Los terroristas habían atentado contra bases estadounidenses en el extranjero e intentado atacar a civiles, entre otros lugares en nuestras embajadas. Este programa creaba misiones de protección de las tropas, seguridad diplomática y mostraba una preocupación general por la seguridad y el bienestar de los estadounidenses en el extranjero. Era una misión compartida por el DOD y el Departamento de Estado.

Durante la administración Clinton, también se establecieron sanciones económicas contra los estados que apoyaban o financiaban al terrorismo. Esta medida, en realidad, no era nueva ya que desde 1979, la Ley de Administración de Exportaciones contenía un anexo con la lista anual de los países que patrocinaban al terrorismo. Hasta hace poco esta incluía a países como Cuba, Irán, Irak, Libia, Corea del Norte, Sudán y Siria. A decir verdad, las sanciones económicas, en general, no han surtido mucho efecto sobre el terrorismo, ya que muchos de los países sancionados triangulan su comercio con otras naciones para así burlar estas medidas.

Otra importante herramienta de política a disposición del presidente fueron las Ordenes Ejecutivas (Executive Order). La E.O., número 12947 de 25 de enero de 1995, que “Prohíbe las Transacciones con aquellos Terroristas que Amenacen con Interrumpir el Proceso de Paz del Medio Oriente”, fue el único elemento de la administración Clinton que tuvo como objetivo directamente a los terroristas, ya que, entre otras cosas, prohibía la recolección de fondos en Estados Unidos, para el apoyo de organizaciones terroristas en el Medio Oriente. (Badey Thomas. 2006:308)

A nivel internacional, se trató de desarrollar la cooperación antiterrorista, sobre todo, a través de reuniones multilaterales. En su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en octubre de 1995, Clinton señaló que la cooperación contra el terrorismo era más vital, debido a la interconexión existente entre grupos terroristas y el crimen organizado internacional. En la reunión del G-8, en Ottawa, en 1995, el presidente logró que los participantes firmaran una declaración contra el terrorismo. Lo mismo sucedió en la reunión del G-8 en París, en 1996 y en la reunión de Denver, en 1998.

No se puede acusar a Clinton de no preocuparse por la lucha antiterrorista, porque entre el final de la Guerra Fría y el 11 de septiembre de 2001, aun cuando los fondos de la Comunidad de Inteligencia cayeron, los fondos para el antiterrorismo aumentaron considerablemente. Lo que le critican algunos, es su preferencia por el Departamento de Justicia y el FBI como agencia líder antiterrorista. Muchos quisieran ver más comprometidos a los militares en estas labores. Según Mark Reibling (2004), editor director del Manhattan Institute, “fue patentemente absurdo que Clinton designara al Departamento de Justicia como agencia líder en la Directiva de Decisión Presidencial (PDD) de 1995”. (Riebling M.2004)

Badey (2006), sostiene que “Luego del ataque en Oklahoma City en abril de 1995, el gobierno de Clinton asignó aproximadamente US\$ 250 millones para nuevas iniciativas antiterroristas, el FBI recibió la cantidad de US\$ 77 millones, la suma más alta destinada al terrorismo. En 1996 con la promulgación de la Ley Antiterrorista y de la Pena de Muerte Efectiva, el gobierno asignó US\$ 1 billón para la lucha antiterrorista. Una vez más, el FBI se llevó casi la mitad de los fondos con una asignación de US\$ 468 millones, otras agencias beneficiadas fueron la DEA, el Servicio Secreto y el Departamento de Justicia y el del Tesoro. Seis meses más tarde, en respuesta al desastre del vuelo TWA 800, la Ley Federal de Reautorización de Aviación de 1996, asignaba más de US\$ 1 billón a nuevas medidas antiterroristas que incluían, entre otras cosas, la seguridad de los aeropuertos y fondos para investigación en materias de seguridad. Al año siguiente, se aprueba otro billón de dólares para implementar las recomendaciones de seguridad de la Comisión Gore. Estas incluían la compra e instalación de 54 nuevos equipos de detección de explosivos para los aeropuertos y la compra de 400 nuevos detectores de rastros para vigilancia electrónica y seguimiento”.(Badey T. 314) (p. 314)

La Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos, atribuye esta preferencia de Clinton, en las instituciones de cumplimiento de la ley, a dos hechos. Primero, a la exitosa investigación llevada a cabo por la Oficina del FBI de Nueva York, encargada de capturar a los terroristas que colocaron la bomba en el Centro Mundial de Comercio en febrero de 1993, y segundo, a la captura en Pakistán, de Ramsi Youssef, el sujeto que asesinó a los dos empleados de la CIA, en Langley. Estos hechos, según el informe de la comisión, “crearon la impresión de que el sistema judicial y la policía, estaban bien equipados para hacer frente al terrorismo”. (National Commission 2004: 71-72)

De todas maneras, no hay que olvidar que en la Directiva Presidencial 35, se define al terrorismo como un crimen y como un asunto de seguridad nacional.

La investigación conjunta realizada por el Senado y la Cámara de Representantes en el año 2002 (Joint Inquiry. 2002), concluye que “Antes del 11 de septiembre, la Comunidad de Inteligencia no estaba ni bien organizada ni bien equipada ni tampoco adaptada, para enfrentarse a la amenaza representada por los terroristas globales focalizados en blancos al interior de Estados Unidos. Existían serias diferencias entre la cobertura de recolección proporcionada por la inteligencia norteamericana exterior y las capacidades de la inteligencia doméstica”. (p. xv)

Durante la administración Clinton, el empleo de la fuerza militar fue limitado. Se aplicó en 1993, en respuesta al fallido atentado contra el ex Presidente George Bush, se utilizó, como represalia a los ataques contra las embajadas norteamericanas de Tanzania y Kenya en 1998, además contra las instalaciones terroristas en Afganistán y Sudán. (Badey T. 2006:318)

Según Richard Clarke (2004a), el Presidente Clinton se vio limitado a usar a los militares en tareas antiterroristas, debido a que antes había sido criticado por oponerse a la guerra de Vietnam y por no haber hecho ningún servicio militar. (Clarke. R. (a)2004: 280)

2. La Política Antiterrorista del Presidente George W. Bush. 2000-2004

Todo el mundo reconoce que la política antiterrorista de Estados Unidos cambió radicalmente después de los atentados del 11 de septiembre, pero el tema que nos ocupa, es saber qué grado de conocimiento de la amenaza tenía la administración Bush, y qué es lo que se hizo para evitar estos desdichados ataques.

Con el objeto de conocer la verdad histórica, para evaluar y establecer, más tarde, las responsabilidades, se constituyeron varias comisiones investigadoras. La primera, fue patrocinada por el Comité Selecto de Inteligencia del Senado, en conjunto con el Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes. Este equipo dirigido por el senador Bob Graham, comenzó sus trabajos en febrero de 2002 y los terminó en diciembre del mismo año, con la entrega de un informe de 858 páginas, titulado “Investigación Conjunta sobre las Actividades de la Comunidad de Inteligencia antes y después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001”.³

3 Durante la investigación, hubo nueve sesiones públicas, y trece sesiones cerradas, en las cuales se trabajó con información clasificada. Se realizaron, alrededor de 300 entrevistas y numerosos informes y paneles de discusión con personas provenientes de la Comunidad de Inteligencia, y de otras instituciones gubernamentales, federales y locales, así como representantes del sector privado y de gobiernos extranjeros.

La segunda investigación, mucho más completa, fue ordenada por el gobierno de George W. Bush, luego de una serie de presiones de organismos de derechos civiles y de la asociación de familias de las víctimas de los ataques del 11 de septiembre. La denominada, “Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos”, comenzó sus trabajos, bajo la atenta mirada de Philip Zelikow, el 27 de noviembre de 2002, pero el informe final se fue retrasando y fue entregado recién el 22 de julio de 2004.⁴

Richard A. Falkenrath (2004), dice que Bush, no estaba entusiasmado con la realización de una investigación independiente, pues veía en ella más bien una distracción para presionarlo. Señala además, que a diferencia de la comisión que investigó los ataques japoneses a Pearl Harbor en 1941, que terminaron con la acusación y posterior destitución del general Walter Short, del Ejército y del almirante Husband E. Kimmel, Comandante de la Flota del Pacífico, en aquella época. Ahora, “Nadie ha caído, por los errores para prevenir los ataques que mataron a 2.819 inocentes”. (p. 170)

Respecto de las responsabilidades, existen dos enfoques. El primero, tiene en la mira a los funcionarios de la administración Bush, acusados de no contar con un plan antiterrorista. Su defensa consiste en decir que ellos recibieron el gobierno el día 20 de enero de 2001, solo ocho meses, antes de los ataques del 11 de septiembre, y que, por lo tanto, no tuvieron tiempo suficiente para prepararse. El segundo, culpa directamente a la Comunidad de Inteligencia, por no haber dado la alerta temprana sobre los ataques terroristas. Esta línea de investigación se dirige específicamente contra el FBI, que tenía la misión de investigar e impedir ataques terroristas en el territorio norteamericano, y contra la CIA, por su responsabilidad respecto del terrorismo proveniente del extranjero.

Los informes de ambas comisiones investigadoras coinciden en que la administración Bush le dedicó escasa atención al terrorismo, durante los primeros ocho meses de gobierno. En su testimonio ante la comisión que investigaba los ataques terroristas, Richard Clarke (2004a), afirmó “que la administración de George W. Bush no tenía una política formal antiterrorista”. (Clarke. R. (b)2004).

4 Existe una versión resumida en español. “11-S El Informe”. Extracto del Informe Final de los Atentados Terroristas Contra Estados Unidos. Comisión Nacional de Investigación. Paidós. Barcelona 2005. En este texto, en español, faltan los capítulos 3, 10, 11, 12 y 13 de la versión original, lo que es lamentable, porque allí se analiza la labor de la Comunidad de Inteligencia y se presenta una estrategia antiterrorista compuesta de 41 recomendaciones.

Richard Armitage, Subsecretario del Departamento de Estado, del gobierno de Bush, testificó ante la Comisión Conjunta del Senado y la Cámara de Representantes (Joint Inquiry: 2001), que la administración Bush, recibió informes sobre la urgencia de la amenaza de Al Qaida, pero “nunca tuvimos un plan”. El ayudante del Secretario de Defensa, Paul Wolfowitz, testificó diciendo que, si había un plan de contingencia para el uso de los militares para el antiterrorismo, “estaba en una etapa muy primitiva”. Por su parte, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, general Hugh Shelton, afirmó que no creía que los articuladores de la política, tuvieran algún tipo de plan serio, para usar la fuerza militar contra los talibanes, antes del 11 de septiembre. Todo indica que la nueva administración no tenía un plan de lucha antiterrorista, al momento de los ataques contra las Torres Gemelas. Se creía que el terrorismo patrocinado por los estados, era una amenaza más importante, que la amenaza de un actor no estatal como Al Qaida, y por eso no siguieron las advertencias de los funcionarios antiterroristas de la administración anterior. (p.223)

Richard Clarke (2004b), expresa que el 24 de enero de 2001, solicitó por escrito, una reunión urgente de los jefes del Consejo de Seguridad Nacional, para analizar la amenaza de Al Qaida. Pero la reunión se postergó y recién tuvo lugar el 4 de septiembre de 2001. A pesar de que en junio y julio de ese año, la inteligencia había informado que existían altas probabilidades de un gran ataque de Al Qaida contra objetivos norteamericanos, probablemente en Arabia Saudita o en Israel. Clarke, declara, asimismo, que hubo varios funcionarios que pensaban que un ataque de Al Qaida, era algo remoto y que a nivel de lo altos mandos de la CIA y de los militares, hubo reticencia, a utilizar plenamente todas las capacidades disponibles, porque existía una aversión a tomar riesgos. El FBI, por su parte, estaba organizado, y aunque contaba con personal y equipos, para hacer frente a la amenaza, fue ineficaz para enfrentar al terrorismo proveniente de Al Qaida. (Clarke. R. (b) 2004)

En su libro, “Contra Todos los Enemigos”, Richard Clarke, sostiene que Condoleezza Rice, la recién nombrada Consejera para Asuntos de Seguridad del Presidente Bush, veía el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), como un mecanismo para coordinar la “política exterior” y no como un lugar donde deberían tratarse asuntos como el terrorismo en Estados Unidos. (Clarke. R. (a) 2004)

Ante la pregunta, ¿Podríamos haber impedido el ataque del 11 de septiembre? Clarke concluye, que sería muy simplista decir que sí. Lo que está claro, dice, es que había fallos en las organizaciones en las que confiábamos para que nos protegieran, fallos para obtener información en el lugar oportuno, fallos previos para actuar con audacia y reducir o eliminar la amenaza”.

En resumidas cuentas, para Richard Clarke, la administración Bush, observó la política terrorista como algo importante, pero no urgente.

En su testimonio, escrito, entregado a la Comisión Nacional Sobre los Ataques Terroristas, Condoleezza Rice (2004), señala que después de que fuera elegido el Presidente Bush, fueron informados por la administración Clinton, de varios problemas de seguridad nacional durante la transición. George Tenet, el director de la CIA y Sandy Berger, director del Consejo de Seguridad Nacional, informaron sobre el terrorismo y la red de Al Qaida. En esas reuniones se revisó, asimismo, el enfoque antiterrorista de la administración Clinton y varias otras actividades antiterroristas en curso. (Rice.C. 2004)

No se puede decir, entonces, que las nuevas autoridades no supieran acerca de las nuevas amenazas a la seguridad nacional. Condoleezza Rice, afirma además, que hubo una cierta continuidad entre las políticas antiterroristas de los gobiernos de Clinton y de Bush. A nivel operativo, por ejemplo, el Presidente Bush, decidió continuar con las mismas acciones encubiertas seguidas por la administración Clinton. Bush, decidió mantener en sus puestos, a todo el equipo encargado de los asuntos de seguridad y terrorismo de la administración anterior mientras durara la transición. Es por eso que George Tenet, se mantuvo como Director de la Agencia Central de Inteligencia; Louis Freeh, permaneció como Director del FBI y Richard Clarke fue confirmado como Coordinador Nacional Antiterrorista. (Rice.C. 2004)

En relación con la importancia asignada a los informes de inteligencia, la Consejera de Seguridad Nacional, afirma que el Presidente George W. Bush, estaba muy interesado en ellos: “Desde el comienzo de la administración, el Presidente Bush retomó la práctica de reunirse con el director de la Agencia Central de Inteligencia, por lo menos una vez al día, en la Sala Oval, junto con el Vicepresidente y el Jefe del Gabinete. En esas reuniones, el Presidente recibía informes de inteligencia actualizados y respondía preguntas de los oficiales superiores de la inteligencia”. (Rice.C. 2004)

La pregunta que uno se hace, es la siguiente, por qué si se tenía la misma política, el mismo equipo y el mismo plan antiterrorista, no se pudo prever la amenaza inminente representada por Al Qaida.

La respuesta más fácil, es decir que la administración de Bush no contaba con un plan antiterrorista, o bien, que no tenía entre sus prioridades al terrorismo. Pero, Condoleezza Rice, sostiene que efectivamente su gobierno se preocupó de

desarrollar una nueva estrategia antiterrorista, pero, esta fue elaborada entre la primavera y el verano del año 2001, y recién fue aprobada por los consejeros de seguridad nacional el día 4 de septiembre de 2001. El Secretario de Defensa Donald H. Rumsfeld (2004), confirma esta afirmación, en su testimonio preparado para la comisión nacional sobre los ataques terroristas. Según él, una primera versión de esta nueva estrategia, en la forma de Directiva Presidencial, circulaba en el Consejo Nacional de Seguridad, por lo menos, desde junio del año 2001 y en la primera semana de septiembre ya había sido presentada a los principales encargados, para convertirse más tarde en la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional 9. (p.7)

Richard K. Betts (2002), director del Instituto de Estudios sobre la Guerra y la Paz de la Universidad de Columbia, un reconocido especialista en estudios de inteligencia ofrece una respuesta mucho realista sobre los hechos del 11 de septiembre. Dice que los ataques por sorpresa no se pueden prever.⁵

“Los ataques por sorpresa a veces han tenido éxito a pesar de la existencia de indicios al respecto. Ello lleva a muchos observadores a culpar a los oficiales de los servicios de información de negligentes o a los legisladores como irresponsables. La cruda realidad es que el problema se encuentra más en la organización y en la impredecibilidad del problema que en las habilidades de los espías o los hombres de Estado”. (p.163)

Como plantea Stella Rimington, Directora del Servicio de Contrainteligencia británico durante 1992 y 1996 : “Culparlos de no haber hecho nada es no entender nada de la naturaleza de los servicios secretos”.⁶

Los ataques por sorpresa (Betts R. 2004), suceden porque la alerta es ambigua, porque no se interpretó correctamente, o porque se perdió en el ruido y confusión de las maniobras diplomáticas o simplemente por que no fue creída. Los

5 La literatura sobre inteligencia y ataques por sorpresa es enorme, citaremos solo una parte. Wohlsletter Roberta. “Pearl Harbor Warning and Decision”. Stanford University Press. 1962; Betts Richard. “Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures are Inevitable”. World Politics, vol. 31, N° 1. 1978; Handel Michael. “Intelligence and the Problem of Strategic Surprise”. Journal of Strategic Studies. N° 7/3, September, 1983; Davis Jack. “Improving CIA Analytic Performance Strategic Warning”. The Sherman Kent Center for Intelligence Analysis. Occasional Papers: volume 1, number 1, September 2002; Stepehn Marrin. “Preventing Intelligence Failures by Learning from the Past”. International Journal of Intelligence and Counter intelligence. Vol. 17, 2004; Díaz Gustavo, “Methodological Approaches to the Concept of Intelligence Failure”. UNISCI Discussion Papers. January 2005.

6 Citado por Diego Navarro Bonilla. Introducción. “Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Grupo de Trabajo número 5/03. Ministerio de Defensa. Madrid. Junio, 2004, p. 34.

errores más frecuentes incluyen el rechazo de la alerta, porque ser considerada una decisión irracional tomada por el enemigo. Otro error frecuente, es el famoso problema de “llamar al lobo”, esto sucede cuando se han hecho varias falsas alarmas y los encargados de tomar la decisión toman la alarma como algo poco serio, A veces, las estimaciones sobre un ataque son correctas, pero es difícil adivinar dónde, cuándo y cómo va a ocurrir el ataque. Otro error consiste en mantener las alarmas demasiado tiempo en la cadena de comunicaciones entre operadores en el terreno, procesadores de inteligencia y hacedores de política. También puede ser contraproducente, que ante la inminencia de un ataque por sorpresa, se trate de obtener toda la información posible antes de decidir que hacer. Por último, se puede llegar a conclusiones erróneas, debido a las operaciones de engaño montadas por el enemigo.

Esta línea de argumentación, es correcta, pero no exime de responsabilidad a la administración Bush, respecto de la falta de preparación en que se encontraban sus agencias encargadas de la seguridad nacional frente a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Los testimonios de dos de los principales encargados de la política de seguridad nacional, confirman que los nuevos planes estuvieron disponibles, pero recién el 4 de septiembre de 2001, es decir, una semana antes de que se produjeran los trágicos ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono. Lo interesante del análisis de Richard Betts, es que coloca los hechos del 11 de septiembre, en su dimensión histórica, alejada de la guerrilla política entre los partidarios de la administración Bill Clinton y los del gobierno de George W Bush.

En los meses que siguieron los ataques al Centro Mundial de Comercio y al Pentágono, el Presidente Bush marcó un nuevo rumbo en el combate al terrorismo, al definirlo como “acto de guerra” y no como “un acto criminal”, como lo había hecho la administración Clinton. Este cambio es notorio en la asignación de recursos de la nueva administración. Badey (2006) dice que ” De los US\$ 52 billones destinados a la lucha antiterrorista para el año fiscal 2004, el 45 por ciento de ellos fueron a parar al recién creado Departamento de Seguridad Nacional, mientras que el Departamento de Justicia, recibió solamente el 4 por ciento. Donde más se notó este cambio, fue en el Departamento de Defensa que recibió solo el 29 por ciento de todo el presupuesto antiterrorista. Thomas Badey, señala que “Durante los ocho años de la administración Clinton, el Departamento de Defensa aumentó sus gastos en menos del uno por ciento. Mientras que durante los cuatro primeros años de Bush, estos crecieron en un 55 por ciento. Desde 1993 hasta el año 2000, los desembolsos del Departamento de Justicia aumentaron en un 82 por ciento, pasando de US\$ 9.5 billones a US\$ 17,3 billones”. (p.318)

El hecho de que Bush no contara con una política antiterrorista, no significa que su gobierno estuviera paralizado ante la amenaza terrorista. De hecho, una de sus primeras medidas antiterroristas de impacto, fue la promulgación de la “Ley para la Unión y el Fortalecimiento de América por medio de la Provisión de Herramientas Adecuadas Requeridas para Interceptar y Obstruir al Terrorismo”, más conocida como Acta Patriótica, promulgada por el Congreso de Estados Unidos el 26 de octubre del año 2001. En lo principal, la Ley Patriota faculta al gobierno federal para vigilar, detener e interrogar sin procesamiento a cualquier ciudadano, norteamericano o extranjero, sospechoso de ser terrorista o de apoyar alguna organización terrorista.

Aprovechando el alto nivel de apoyo recibido después de los atentados, Donohue (2005) señala que, el Presidente Bush, procedió a modificar la ley sobre la interceptación móvil de comunicaciones, que anteriormente había sido rechazada por el Congreso, cuando trató el proyecto de ley sobre Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva de 1996. A esta iniciativa, le siguieron otras que impactan en forma directa los derechos individuales y amenazan el ámbito doméstico y a las relaciones estadounidenses con otros estados: detención e interrogación generalizadas; tribunales militares y pena capital. Todo esto tendente a ampliar los poderes de vigilancia y mejorar las capacidades de los servicios de inteligencia para capturar a los terroristas. (p.290)

Cuando se promulgó la ley, el Presidente Bush (2001) declaró que: “La vigilancia de las comunicaciones es otra herramienta esencial para perseguir y detener a los terroristas. La ley existente fue escrita en la era de teléfonos de discado. Esta nueva ley que firmo hoy permitirá la vigilancia de todas las comunicaciones utilizadas por los terroristas, entre ellas los mensajes de correo electrónico, la internet, y los teléfonos celulares”.

Todo gobierno liberal y democrático (Donohue, 2005) está obligado a responder ante un amenaza como el terrorismo o la delincuencia, mediante leyes especiales, leyes de “excepción”, pero transitorias. El gobierno está obligado también a balancear la tensión entre democracia liberal y la seguridad. Por que, se da el caso, que después de pasada la emergencia, es muy difícil revocar las medidas transitorias que limitaban la libertad y los derechos civiles. (p. 293)

El aspecto más problemático del Acta Patriótica es, sin duda, las severas restricciones de las libertades civiles que atentan contra las enmiendas Uno, Cuatro, Cinco y Seis de la Constitución de Estados Unidos. (ACLU. 2005)

La Enmienda Uno indica que (ACLU. 2005) “El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente o que coarte la libertad de palabra o de imprenta o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios”. Sin embargo, la Ley Patriota al definir el “terrorismo doméstico”, permite que el gobierno vigile a las instituciones religiosas y políticas y a los disidentes políticos sin tener ninguna sospecha de que estén actuando mal.

La Enmienda Cuatro afirma (ACLU. 2005) “El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, será inviolable y no se expedirán, al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil”. En cambio la Ley Patriota, permite la vigilancia por medios electrónicos y la interceptación de teléfonos basados en sospechas vagas de que existe una “causa significativa” para obtener información. La “causa probable”, ya no es necesaria. Además permite que el gobierno vigile y registre información sobre el uso del Internet, el correo electrónico y llamadas telefónicas. Permite que el gobierno reúna datos bancarios personales, información sobre el uso de las bibliotecas y registros médicos, basándose en la presunción de que la información está relacionada con actividades terroristas.

La Enmienda Cinco, señala que (ACLU. 2005) “Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, ni se le privará de la vida o la propiedad, sin debido proceso legal”. En cambio, con la nueva Ley Patriota, ahora llegamos a “la desintegración de los derechos civiles de los inmigrantes y los no ciudadanos, incluyendo el permitir que el gobierno tenga audiencias a puerta cerrada para las deportaciones, el detener indefinidamente a los que se sospechan de ser ‘enemigos combatientes’, conducir audiencias bajo el ‘tribunal militar’ y ordenar rutinariamente el que se registren masivamente y se tomen las huellas digitales de los inmigrantes”.

La Enmienda Seis. (ACLU. 2005) “En toda causa judicial el acusado gozará del derecho de ser juzgado rápidamente y en público por un jurado imparcial del distrito, así como de que se le haga saber la naturaleza y las causas de la acusación, de que se le caree con los testigos que depongan en su contra, de que se le obligue a comparecer a los testigos que le favorezcan y de contar con la ayuda de un abogado que lo defienda”. En cambio, esta administración ha ordenado que ciudadanos americanos sean clasificados como “enemigos combatientes”, como un medio para justificar su detención indefinida, manteniéndolos incomunicados y rechazando sus derechos legales de tener un abogado para su defensa.

El Acta Patriótica (Meeropol. R. 2004) atenta contra la libertad y la privacidad de las personas, permitiendo un incremento de los poderes de vigilancia y espionaje electrónico a las agencias encargadas de cumplir la ley, especialmente al FBI. Por ejemplo, la sección 213 del Acta Patriótica, autoriza a los agentes federales a realizar investigaciones “sneak and peak”. Esto significa que un agente federal puede obtener una autorización judicial para buscar en tu casa u oficina y llevar a cabo la búsqueda sin decírtelo y sin tu presencia. La sección 215, autoriza al director del FBI, o al agente que él haya designado, para solo con una orden de la corte requisar archivos de antecedentes personales o elementos tangibles basados en una declaración escrita de que estos son buscados en conexión a una investigación sobre terrorismo internacional. Bajo las órdenes de la sección 215, el FBI puede obtener información bancaria, médica, escolar, de la biblioteca y mucho más.(p.1)

Como puede verse el Acta Patriótica es una buena herramienta para vigilar y obtener información en la lucha contra el terrorismo, pero tiene dos inconvenientes. El primero, que estas medidas de carácter excepcional, se transformen en permanentes; y el segundo, que estas medidas se presten para la arbitrariedad y el atropello de las libertades civiles y todo esto en nombre de la seguridad nacional. La pregunta que todos se hacen, es qué está primero, si la libertad o la seguridad. Personalmente creo que sin seguridad no puede haber libertad.

Para seguir la evolución de la política de seguridad nacional y en especial, la política antiterrorista del gobierno de George W. Bush, hay que revisar, por lo menos, cuatro documentos claves: 1) Discurso del Presidente Bush en la graduación de los cadetes de la Academia Militar de West Point, el 1 de junio del año 2002; 2) La Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio, de julio de 2002; 3) La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos I, de septiembre de año 2002; y 4) La Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo I, de febrero de 2003.⁷

3. Discurso en la Academia Militar de West Point. Junio 2002

En su discurso en West Point, el Presidente Bush (2002) fijó las bases para una nueva doctrina de seguridad nacional, basada en la acción ofensiva.

7 Otros documentos relacionados con la seguridad nacional de Estados Unidos son: Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva, diciembre 2002; Estrategia Nacional para la Seguridad del Ciberespacio, febrero 2003; Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo, diciembre 2004; Estrategia Nacional de Defensa, marzo 2005; Informe de la Comisión sobre las Capacidades de la Inteligencia de Estados Unidos respecto de las Armas de Destrucción Masiva, marzo 2005; Estrategia Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, octubre 2005; Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo II, febrero 2006; Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos II, septiembre 2006.

El Presidente, dijo en esa oportunidad que Estados Unidos había luchado siempre por la paz, por una paz en favor de la libertad humana y que la defenderían contra las amenazas de los terroristas y de los tiranos, en una clara alusión a Saddam Hussein. Agregó además que, “Norteamérica no tiene imperio que extender ni utopía que establecer”, dando a entender de que en esta batalla, contra el terrorismo y los estados fallidos, no había intereses expansionistas de parte de ellos.

Durante gran parte del siglo pasado la defensa de Estados Unidos estuvo confiada a las doctrinas de la disuasión y la contención, provenientes de la Guerra Fría, pero las nuevas amenazas, requieren de un nuevo pensamiento. La disuasión, es decir, la promesa de una represalia masiva contra otras naciones, no significa nada contra las oscuras redes terroristas que no tienen ni una nación ni ciudadanos que defender. La contención, tampoco es posible, cuando hay dictadores incontrolados que poseen armas de destrucción masiva que pueden ser vendidas o entregadas secretamente a los terroristas. (Bush G.W. 2002:2)

La acción preventiva

La defensa del territorio nacional y la defensa antimisiles -afirmó- constituyen las prioridades esenciales de Estados Unidos. Se deberá dar la batalla al enemigo, desbaratar sus planes, y enfrentar las peores amenazas antes de que estas aparezcan, porque en el mundo en que estamos, el único camino de seguridad es el camino de la acción. La seguridad de Estados Unidos requiere estar preparados para una acción preventiva cuando sea necesario, a fin de preservar la vida y la libertad.

La guerra contra el terrorismo es una batalla moral

En varios pasajes del discurso, el Presidente Bush (2002) hizo apelo a la moral. “La guerra contra el terror requiere resolución y paciencia, pero también requiere un firme propósito moral”.

“Estados Unidos enfrentó al comunismo imperialista de diferentes maneras, con la diplomacia, la economía y lo militar. Pero, la claridad moral fue lo esencial para lograr la victoria”.

“Diferentes circunstancias requieren diferentes métodos, pero no diferentes morales. La verdad moral es la misma en cada cultura, en cualquier tiempo y en cualquier lugar. Designar como blancos a civiles inocentes para asesinarlos, ha sido siempre y en cualquier lugar, algo malo. La brutalidad contra las mujeres es

siempre y en cualquier lugar algo malo. No debe haber neutralidad entre justicia y crueldad, entre el inocente y el culpable. Nosotros estamos en un conflicto entre el bien y el mal, y América deberá llamar a la maldad por su nombre". (Bush G.W. 2002:3)

La cooperación internacional

La competencia entre las grandes naciones es inevitable, pero no así, los conflictos armados. Cada día, más naciones civilizadas están junto a Estados Unidos, unidas contra el peligro común de la violencia terrorista y el caos. Tal es el caso de Europa, Japón, y los otros países del Pacífico. Incluso Rusia y China se han sumado a esta lucha. Estos últimos han descubierto que la libertad económica es la única y última fuente de la riqueza nacional. Con el tiempo, ellos también encontrarán que las libertades sociales y políticas son la única fuente de la grandeza nacional.

Bush recalca que ahora tiene una gran oportunidad para extender la paz, y para reemplazar la pobreza, la represión y el resentimiento alrededor del mundo con la esperanza de tener un mejor futuro. A través de la historia -afirma- la pobreza fue persistente, ineludible, y universal. Pero en las últimas décadas, se han visto naciones como Chile y Corea del Sur, construir modernas economías y sociedades libres, arrancando a millones de personas de la desesperación y la necesidad.

Este discurso del Presidente Bush, ante la Academia de West Point, es importante, porque allí aparecen esbozados algunos de los conceptos estratégicos principales de lo que será su política de seguridad nacional. Conceptos tales como acción preventiva o ataques preventivos, el carácter moral de la batalla contra el terrorismo, el conflicto entre el bien y el mal, el llamado a la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, las ventajas del libre comercio y la democracia para la prosperidad de las naciones, etc. son todas nociones que las veremos repetirse en la estrategia para la seguridad del territorio, la estrategia de seguridad nacional y la estrategia para combatir al terrorismo.

4. Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio. Julio 2002

La seguridad del territorio tiene que ver con el esfuerzo nacional para prevenir los ataques terroristas dentro de Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de país frente al terrorismo, y minimizar los daños y recuperarse de los ataques que pueden ocurrir.

La Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional, en particular tiene como propósito movilizar y organizar a los norteamericanos para proteger el territorio de los ataques terroristas.

Los objetivos estratégicos de la seguridad del territorio son:

- 1) Prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos
- 2) Reducir la vulnerabilidad de Estados Unidos al terrorismo, y
- 3) Minimizar los daños y recuperarse de los ataques que lleguen a ocurrir.

La amenaza

La principal amenaza para Estados Unidos la constituye el terrorismo, y sobre todo el terrorismo que puede emplear armas de destrucción letales como las biológicas, químicas, radiológicas y nucleares. National Strategy for Homeland Security. (2002) “Los terroristas son actores estratégicos que eligen sus blancos deliberadamente, basados en las debilidades que observan en nuestras defensas y nuestra preparación. Debemos defendernos nosotros mismos contra una gran variedad de medios y métodos de ataque”. (p.7)

Al Qaida, continúa siendo la amenaza más seria e inmediata para Estados Unidos, no obstante los éxitos obtenidos en desbaratar sus redes en Afganistán y en otros sitios.

La respuesta

En respuesta a estos desafíos a la seguridad del territorio nacional, el Presidente propuso el establecimiento de un nuevo Departamento de Seguridad del Territorio Nacional⁸ que tendrá la responsabilidad de las misiones críticas para la seguridad del territorio y la unidad de propósitos entre las agencias responsables de ello.

Áreas y misiones críticas

La Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional (National Strategy for Homeland Security. 2002) concentra su misión en seis áreas críticas:

⁸ Algunos traducen Department of Homeland Security, como Departamento de Seguridad del Territorio Nacional, otros como Departamento de Seguridad Interior, aquí nos quedamos con la primera traducción.

- “1) Inteligencia y alerta temprana. El terrorismo depende de la sorpresa. Con ella, un ataque terrorista tiene el potencial de hacer un daño masivo a un blanco que no está consciente o preparado. Sin ella, las autoridades, tienen buenas posibilidades de anticiparse a los terroristas, y hacer que el daño que resulte de los ataques terroristas sea menos severo. Estados Unidos tomará todas las medidas necesarias para evitar ser sorprendido por otro ataque terrorista. Para ello, se deberá contar con un sistema de inteligencia y alerta temprana que pueda detectar las actividades terroristas antes que se manifiesten en un ataque para que se puedan tomar medidas de anticipación, prevención y protección”. (National Strategy for Homeland Security. 2002)

- 2) Seguridad de la Frontera y el Transporte. La creciente movilidad y el potencial destructivo del terrorismo moderno ha requerido que Estados Unidos reformule y renueve fundamentalmente sus sistemas de seguridad de las fronteras y el transporte. De hecho, ahora hay que comenzar a considerar la seguridad de las fronteras y el transporte como requisitos plenamente integrados, ya que los sistemas internos de transporte están inseparablemente entrelazados a la infraestructura mundial de transporte. Virtualmente todas las comunicaciones de Estados Unidos están conectadas a redes mundiales de transporte por medio de puertos marítimos, aeropuertos, carreteras, oleoductos, vías ferroviarias y viaductos que transportan a gente y productos a, dentro de y fuera del país. Se debe por lo tanto, promover el flujo creciente y confiable de personas, bienes y servicios a través de las fronteras, a la vez de prevenir que los terroristas usen los medios o sistema de transporte para mandar implementos de destrucción”.

- 3) Contraterrorismo interno. Los ataques del 11 de septiembre y las catastróficas pérdidas resultantes de vidas y propiedad han redefinido la misión de las autoridades del orden federales, estatales y locales. Mientras que las agencias del orden continúan investigando y procesando las actividades criminales, ahora deben darle prioridad a prevenir e interceptar actividades terroristas dentro de Estados Unidos. Los agentes del orden estatales y locales del país serán de importancia crítica en este esfuerzo. Estados Unidos utilizará todos los medios legales, tanto tradicionales como no tradicionales, para identificar, parar y, cuando sea apropiado, encausar a los terroristas en Estados Unidos. Andaremos no solo tras las personas involucradas en actividades terroristas, sino también sus fuentes de respaldo: las personas y organi-

zaciones que conscientemente proporcionan fondos a los terroristas y a aquellos que les presten ayuda logística”.

- 4) Proteger la Infraestructura Crítica y los Bienes Clave. Nuestra sociedad y estilo moderno de vida dependen de las redes de infraestructura, tanto las redes físicas, como los sistemas de energía y transporte, y las redes virtuales, tales como la internet. Si los terroristas atacan uno o más elementos de nuestra infraestructura física, pueden interrumpir sistemas interconectados y causar daños significativos al país. Por lo tanto, se debe mejorar la protección de los elementos individuales y los sistemas interconectados que constituye nuestra infraestructura física. Proteger la infraestructura crítica de Estados Unidos y los bienes clave no solo los protegerá de un ataque terrorista, sino que también reducirá la vulnerabilidad a los desastres naturales, el crimen organizado y los piratas de la informática.

- 5) Defensa de las Amenazas Catastróficas. La pericia, la tecnología y los materiales necesarios para construir algunas de las armas más letales conocidas de la humanidad, entre ellas, armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, están aumentando inexorablemente: Si nuestros enemigos adquieren estas armas, es muy factible que traten de usarlas. Las consecuencias de tal ataque serían mucho más devastadoras que aquellas sufridas el 11 de septiembre. Un ataque terrorista químico, biológico, radiológico o nuclear puede resultar en un número elevado de bajas, la alteración psicológica masiva, la contaminación y el daño económico significativo, y podrá abrumar la capacidad médica local.

Actualmente, la capacidad de detección química, biológica, radiológica es modesta y la capacidad de respuesta está dispersa por todo el país en todos los niveles del gobierno. Aunque la configuración actual ha probado ser adecuada para la variedad de desastres naturales y hasta los ataques del 11 de septiembre, la amenaza de los ataques terroristas que utilicen armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares requiere de enfoques nuevos, una estrategia concentrada y una nueva organización.

- 6) Preparación y Respuesta a las Emergencias. Debemos prepararnos para minimizar los daños y la recuperación de cualquier ataque terrorista futuro que pueda ocurrir a pesar de nuestros mejores esfuerzos de

prevención. Una respuesta efectiva a un incidente terrorista de grandes proporciones, tal como un desastre natural, depende de nuestra preparación. Por lo tanto, necesitamos un sistema nacional integral para juntar y coordinar todos los bienes necesarios de respuesta de manera rápida y efectiva: Debemos planear, equipar, entrenar y ejercitar a muchas unidades distintas de respuesta para movilizar sin ser advertidas para cualquier emergencia". (National Strategy for Homeland Security. 2002)

Muchos aspectos de este sistema nacional de respuesta a las emergencias ya se encuentran operando. La primera línea de defensa de Estados Unidos después de un ataque terrorista es la comunidad de aquellos que son los primeros en responder: los policías, los bomberos, aquellos que prestan servicios médicos de emergencia, el personal de obras públicas y los funcionarios de administración de emergencias. En Estados Unidos, el conjunto de personas involucradas en esta tarea es de casi tres millones.

Otro aspecto destacable de la Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional, es su complementariedad con otras agencias gubernamentales para enfrentar la amenaza en conjunto y con todos los medios disponibles. En consecuencia, algunas iniciativas se coordinarán y serán compartidas entre la Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional, con la Estrategia Nacional de Seguridad, la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo, y la Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva.

Cooperación Internacional

Estados Unidos está consciente de que su seguridad nacional, es parte de la seguridad internacional, sobre todo en un mundo globalizado como el actual. Para lograr la seguridad nacional, se necesita imperiosamente de la cooperación internacional, de acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales.

Algunas de las iniciativas de seguridad que requieren de la cooperación internacional.

Más de 500 millones de personas cruzan las fronteras de Estados Unidos cada día, por lo tanto es de suma urgencia la creación de fronteras inteligentes con Canadá y México, los países limítrofes. Para impedir la entrada de inmigrantes ilegales y de terroristas, es necesario controlar y combatir los documentos de viajes

falsificados. La verificación de cada documento requiere necesariamente del apoyo internacional, para ello se está trabajando con los países que componen el G-8, con la Organización Internacional de Aviación Civil y otras entidades para mejorar los estándares de seguridad para los documentos de viaje tales como pasaportes y visas. (National Strategy for Homeland Security. 2002)

Dieciséis millones de contenedores entran cada día a Estados Unidos, por lo tanto es perentorio aumentar la seguridad del transporte internacional de los contenedores. Para ello se deberá trabajar con los socios comerciales y las organizaciones internacionales para identificar e investigar los contenedores que presenten algún tipo de riesgo, se promoverá asimismo, el uso de contenedores más seguros e inteligentes.

La cooperación internacional en materia policial, es otro de los elementos claves para detectar y detener a los terroristas y sus redes. Estados Unidos les proporcionará entrenamiento y asistencia especializada a los países amigos y aliados, para que dispongan de sus propias capacidades para combatir al terrorismo.

Expandir la protección de la infraestructura crítica internacional. Estados Unidos continuará trabajando con Canadá y México para mejorar la seguridad física y cibernética de la infraestructura crítica que se superpone o coincide con ambos países.

Se ampliará la cooperación internacional en materias relacionadas con la seguridad de la ciencia y tecnología nacional. En conjunto con el Departamento de Estado y la comunidad de inteligencia, el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional podría trabajar con algunos aliados cercanos, para mejorar las técnicas y desarrollar nuevas tecnologías para detectar intentos hostiles.

Finalmente, se revisarán las obligaciones respecto de los tratados y leyes internacionales firmadas por Estados Unidos. El país ha firmado las 12 convenciones antiterroristas adoptadas por las Naciones Unidas en los últimos años. Estos tratados forman parte de una importante estrategia multilateral contra el terrorismo. Estados Unidos alentará a todos los miembros de la Naciones Unidas para que se les unan e implementen estas 12 convenciones antiterroristas.⁹

9 Las 12 convenciones internacionales contra el terrorismo aprobadas por las Naciones Unidas son las siguientes: Convención sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves. Tokio. (1963); Convención para la represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves. La Haya (1970); Convención para la represión de actos ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil. Montreal (1971); Convención para la prevención y el castigo de delitos contra las Personas Internacionalmente Protegidas. Nueva York (1973); Con-

Conclusiones y prioridades para el futuro

Siendo el primer objetivo de esta estrategia, prevenir los ataques terroristas en el territorio de Estados Unidos. Una de las primeras prioridades será mejorar las capacidades analíticas del FBI.

Otra prioridad será desarrollar nuevas capacidades para evaluar las vulnerabilidades de la estructura crítica a través de la División de Protección de la Infraestructura. Para cumplir esta tarea se contempla elaborar mapas de las amenazas, desplegar a tiempo la alerta temprana, y trabajar con las agencias del gobierno, a nivel federal, estatal y local y el sector privado para realizar una protección apropiada.

La seguridad económica de Estados Unidos, depende de un eficiente flujo de personas, bienes y servicios, para ello se debe contar con “fronteras inteligentes” y seguras. Para prevenir y evitar el ingreso de terroristas al país, se desarrollarán avanzados sistemas de manejo de riesgos, se aumentará el uso de información biométrica para la identificación. Se trabajará en asociación con el sector privado, para permitir que los bienes y las personas crucen las fronteras sin retardos. En lo que respecta a la seguridad del transporte internacional de contenedores se los controlará antes de que lleguen a Estados Unidos, y se desarrollarán tecnologías para rastrear los contenedores en tránsito.

El Servicio de Aduanas será reformado. El Presidente se comprometió a proveer recursos para adquirir sensores, sistemas de comando y control, lanchas, patrulleros y aviones para mejorar el servicio. Se contratará personal para llevar a cabo las nuevas misiones.

El gobierno federal apoyará la investigación para mejorar las tecnologías, para detectar armas y materiales nucleares. En particular, el Departamento de Seguridad del Territorio debería desarrollar y desplegar un nuevo sistema de detección y procedimientos de inspección, para impedir la entrada de tales materiales, en todos los grandes puertos de entrada, y a través de la infraestructura del sistema nacional de transporte.

ención contra la Toma de Rehenes. Nueva York (1979); Convención sobre la Protección Física del Material Nuclear. Viena (1980); Convención para la represión de actos ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima. Roma (1988); Convención sobre el Etiquetado de Explosivos de Plástico para su detección. Montreal (1991); Convención Internacional para la represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas. Nueva York (1997); Convención Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo. Nueva York (1999). Otras convenciones. Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (1994), y la Declaración complementaria de la Declaración de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (1996).

El Departamento de Seguridad del Territorio Nacional y el Departamento de Salud y Servicios Humanos trabajarán en conjunto para desarrollar un amplio espectro de vacunas, antídotos y terapias, que pueden mitigar las consecuencias de un ataque químico, biológico, radiológico y nuclear.

Finalmente, el gobierno federal desarrollará sistemas para coordinar la distribución de información esencial para la seguridad nacional. El gobierno federal deberá diseñar e implementar una arquitectura de información interagencias que apoyará los esfuerzos para encontrar, rastrear, y responder a las amenazas terroristas de manera que semejen los tiempos de respuesta y la calidad de las decisiones. (National Strategy for Homeland Security. 2002)

5. Estrategia Nacional de Seguridad. Septiembre 2002

El Presidente George W. Bush ha elaborado una nueva estrategia de seguridad nacional, donde se abandona los conceptos de disuasión, que dominaron las políticas de defensa durante los años de la Guerra Fría, por una estrategia de prevención contra los estados hostiles y los grupos terroristas, al mismo tiempo que amplía la ayuda para el desarrollo y el libre comercio, y favorece la democracia en todo el mundo en especial en los estados musulmanes.

La Estrategia Nacional de Seguridad del año 2002. (The National Security Strategy of the United States of America. 2002) contiene cuatro temas claves: El primero, se refiere a las acciones militares preventivas contra los estados fallidos y los grupos terroristas que buscan dotarse de armas de destrucción masiva. El segundo, disuadir a los estados competidores, de no desafiar el poderío militar y tecnológico de Estados Unidos. El tercero, tiene como objetivo el crecimiento económico mundial, por medio de la difusión del libre mercado y del comercio libre, en el fondo se trata de profundizar la globalización, y el cuarto, es la transformación de las instituciones de la seguridad nacional de Estados Unidos. Algunos de estos temas, ya habían sido anunciados por el Presidente Bush en su discurso sobre el estado de la nación, el 29 de enero de 2002.

Estados Unidos goza hoy día de una posición, sin precedentes, en términos de influencia y poder militar, económico y político. Sin embargo, se encuentra amenazado por los estados fallidos y los terroristas, por lo que la defensa de la nación contra estos enemigos, es la primera y más fundamental obligación del gobierno federal. Pero, los enemigos de hoy, son diferentes a los de antaño. “Los enemigos en el pasado necesitaban grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Estados Unidos. Ahora, oscuras redes

de individuos pueden provocar un gran caos y sufrimiento a nuestras tierras, por menos de los que cuesta un tanque. Los terroristas están organizados para penetrar en las sociedades abiertas y para volver el poder de las tecnologías modernas contra nosotros. (The National Security Strategy of the United States of America. 2002)

La amenaza

La amenaza la constituyen los terroristas y los estados fallidos (rogue states), que aparecieron en los años 1990 y se caracterizan por maltratar a su población y por dilapidar los recursos nacionales para el beneficio de sus gobernantes. Estos no manifiestan ningún respeto por las leyes internacionales, amenazan a sus vecinos y violan con cinismo los tratados internacionales que ellos mismos han firmado. Están determinados a obtener armas de destrucción masiva, así con tecnología militar avanzada, para ser usada como amenaza o en forma ofensiva para lograr sus designios agresivos. Patrocinan el terrorismo a través del mundo y rechazan los valores humanos básicos y odian a Estados Unidos y a todas las cosas que ellos representan.

1) Las acciones militares preventivas

La lucha contra el terrorismo es distinta a cualquier otra guerra que se haya librado en la historia. Esta se libraré en muchos frentes contra un enemigo especialmente evasivo, durante un largo periodo. Nuestro objetivo inmediato -afirma el documento- será atacar a las organizaciones terroristas de alcance mundial o a todo terrorista o estado patrocinador del terrorismo que intente adquirir o utilizar armas de destrucción en gran escala o sus precursores, y defender a Estados Unidos, al pueblo estadounidense y a nuestros intereses dentro y fuera del país, mediante la identificación y destrucción de la amenaza antes que llegue a nuestras fronteras. Si bien, Estados Unidos tratará constantemente de obtener el apoyo de la comunidad internacional, no dudará en actuar solo, en caso necesario, para ejercer su derecho legítimo a la defensa propia, con medidas preventivas contra esos terroristas, a fin de impedirles causar daños a su pueblo y a su país; y privar a los terroristas de nuevo patrocinio, apoyo y refugio seguro, convenciendo u obligando a los estados a aceptar sus responsabilidades soberanas.

A parte de estas acciones militares preventivas, el gobierno de Estados Unidos se ha propuesto reorganizar las instituciones encargadas de la seguridad nacional, con esa finalidad se estableció el nuevo Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (Department of Homeland Security).

2) *Disuadir a los estados competidores*

En el capítulo quinto de la Estrategia Nacional de Seguridad Nacional, se postula que Estados Unidos, no permitirá que su potencia militar sea desafiada por otros países, refiriéndose principalmente a los estados hostiles y a los terroristas. Se advierte, además, que ellos no dejarán que los enemigos golpeen primero, porque, para defender sus intereses nacionales y su seguridad, no dudarán en actuar solos, si fuese necesario. Manifiesta, asimismo, que si bien la disuasión, basada solamente en la amenaza de represalias, fue efectiva durante la Guerra Fría, pero ahora, es menos probable que sirva contra los líderes de los estados hostiles, que están más dispuestos a tomar riesgos, jugando, incluso, con las vidas de sus pueblos y la riqueza de sus naciones.

Se afirma, asimismo, que la estrategia integrada para combatir las armas de destrucción masiva, incluye la actuación resuelta contra la proliferación. Hay que impedirla y crear defensas contra las amenazas antes de que se hagan realidad. Hay que asegurarse de que las capacidades clave, la detección, las defensas activas y pasivas y el contraataque se integren en la transformación de la defensa y de los sistemas de seguridad territorial.

El concepto de “amenaza inminente”

El documento, presenta un nuevo concepto estratégico, para justificar los ataques preventivos, el concepto de “amenaza inminente”, se afirma que: “Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar igualmente medidas para defenderse de las fuerzas que presenten peligro inminente de ataque. Expertos jurídicos y juristas internacionales a menudo condicionan la legitimidad de la prevención a la existencia de una amenaza inminente, especialmente en la forma de una movilización visible de ejércitos, armadas y fuerzas aéreas que se proponen atacar. Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy, afirma el documento, porque los estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacar usando medios convencionales. Saben que estos ataques fracasarían. En cambio, dependen de actividades terroristas y, especialmente, del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso”.

Agrega que, durante largo tiempo Estados Unidos, ha mantenido la opción por la acciones preventivas para contrarrestar una amenaza suficiente a su

seguridad. Cuanto mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción, y más imperiosa la razón para tomar medidas preventivas para defenderse, aunque subsista incertidumbre en cuanto al momento y el lugar del ataque del enemigo. “Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente si es necesario”.

Manifiesta, además, que para apoyar las medidas preventivas, deberán construir una mejor y más integrada capacidad de inteligencia para proveer información oportuna y precisa sobre las amenazas que puedan surgir.

3) *El crecimiento económico y la difusión del libre mercado*

En los capítulos seis y siete, se destaca el crecimiento económico global a través del libre mercado y el libre comercio, como las prioridades claves de la estrategia de seguridad nacional.

Declara, que Estados Unidos trabajará activamente para llevar la esperanza de la democracia, desarrollo, mercados libres y libre comercio a todos los rincones del mundo. Porque, “una economía mundial fuerte acrecienta nuestra seguridad nacional, ya que adelanta la prosperidad y la libertad del resto del mundo. El crecimiento económico, apoyado por el comercio libre y los mercados libres, crea nuevos empleos e ingresos más altos. Permite al individuo salir de la pobreza, acicatea la reforma económica y jurídica y la lucha contra la corrupción y refuerza el hábito de la libertad”.

Declara, asimismo, que un retorno del crecimiento económico firme en Europa y Japón es vital para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, si sus aliados tienen economías vigorosas, esto sirve a la economía mundial y contribuye a la seguridad mundial. En el mismo sentido, señala que apoyará a completar el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio y presionará para la creación de un Área de Libre Comercio de la Américas. Respecto de África, afirma que se ofrecerá más oportunidades al continente más pobre, comenzando con la utilización plena de las preferencias autorizadas por al Ley de Crecimiento y Oportunidad Africanos, conducentes al comercio libre.

El crecimiento económico, sin embargo, debería ir acompañado de esfuerzos mundiales para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero asociadas con este crecimiento, conteniéndolas a un nivel que impida una interferencia humana peligrosa con el clima mundial. “Nuestro objetivo es reducir las emisiones de gases del efecto invernadero de Norteamérica relativas al tamaño de

nuestra economía, recortando tales emisiones por unidad de actividad económica a un 18 por ciento durante los próximos diez años”.

Un asunto importante, que no se puede soslayar, es que en este capítulo se toca el tema de la protección del medioambiente y la seguridad energética. Dos temas muy sensibles para la seguridad. Si bien, el documento, no lo dice explícitamente, ambos son asuntos que en un futuro próximo, puede amenazar la seguridad nacional e internacional.

4) *La transformación de las instituciones de Seguridad Nacional de Estados Unidos*

El capítulo nueve de la Estrategia de Seguridad Nacional se ocupa de la transformación de las instituciones de la seguridad nacional para responder a los desafíos y oportunidades del siglo veintiuno, porque, las más importantes instituciones de la seguridad nacional fueron diseñadas en una era diferente, y para cumplir con requerimientos diferentes.

Es tiempo -señala el documento- de reafirmar el rol esencial del poderío militar estadounidense. Para conseguir aquello, la más alta prioridad militar es defender a Estados Unidos y para hacer eso efectivamente, los militares estadounidenses deben:

- asegurar a los aliados
- disuadir competencias militares futuras
- detener amenazas contra los intereses de Estados Unidos, sus aliados y amigos, y
- derrotar decididamente a cualquier adversario, si falla la disuasión

El poderío sin precedentes de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, ha mantenido la paz en algunas de las regiones más estratégicas del mundo. Sin embargo, las amenazas y los enemigos que deben enfrentar han cambiado, y eso es lo que deben hacer las Fuerzas Armadas norteamericanas. “Un ejército estructurado para detener a ejércitos masivos de la era de la Guerra Fría, debe ser transformado para orientarse en cómo puede luchar un adversario, en vez de preguntarse dónde y cuándo puede ocurrir una guerra”.

De cara al siglo XXI, Estados Unidos muestra su voluntad de impedir la aparición de cualquier concurrente potencial sobre el plano estratégico. Estados Unidos debe mantener su capacidad para derrotar cualquier tentativa de un ene-

migo para imponer su voluntad sobre ellos, sus aliados o sus amigos, y debe mantener las fuerzas suficientes como para apoyar sus obligaciones, y para defender su libertad. “Nuestras fuerzas, deben ser lo bastante poderosas, como para disuadir a potenciales adversarios de armarse con la esperanza de sobrepasarnos o de igualar el poder de Estados Unidos”. (The National Security Strategy of the United States of America. 2002)

La inteligencia

En relación con la inteligencia, señala que es la primera línea de defensa contra los terroristas y la amenaza que plantean los estados hostiles. Concebida en torno a la prioridad de recopilar enormes cantidades de información acerca de un objeto masivo y fijo, como era el bloque soviético, la comunidad de inteligencia debe lidiar ahora, con las nuevas amenazas, que son mucho más complejas y evasivas.

Se deben transformar las capacidades de la comunidad de inteligencia y crear otras nuevas para mantenerse a la altura de las nuevas amenazas. Los servicios de inteligencia deben integrarse apropiadamente con los sistemas de defensa y las policías, y coordinarse con los países aliados y amigos. Es necesario proteger las capacidades y las instalaciones, para evitar que el enemigo los tome por sorpresa nuevamente.

Se deben fortalecer la alerta temprana y el análisis de inteligencia para proveer evaluaciones integrales sobre las amenazas a la seguridad y al territorio nacional. Dado que las amenazas inspiradas por gobiernos y grupos extranjeros pueden llevarse a cabo dentro de Estados Unidos, se debe asegurar también la cooperación entre los servicios de inteligencia y aquellos encargados de la ejecución de la ley.

Las iniciativas en esta área incluyen:

- Reforzar la autoridad del Director de la Agencia Central de Inteligencia, para guiar el desarrollo y las acciones de las capacidades de la inteligencia externa de la nación.
- Establecer una nueva estructura para la alerta temprana, que tome en cuenta en forma fluida e integrada, todas las formas de amenaza que enfrenta la nación y sus aliados;
- Continuar desarrollando nuevos métodos de recogida de información para mantener las ventajas en este campo;
- Invertir en capacidades futuras, para prevenir el compromiso de las capacidades de inteligencia; y

- Recoger inteligencia, contra el peligro terrorista, con todas las fuentes de análisis del gobierno.

El documento señala finalmente, que la guerra contra el terrorismo, no es el choque de civilizaciones. La guerra contra el terrorismo revela, más bien, la lucha al interior de la civilización, una batalla por el futuro del mundo musulmán. Esta es una batalla de ideas y esta es un área donde Estados Unidos debe sobresalir.

El tema de la batalla por las ideas, es recurrente en todos los discursos del presidente George W. Bush. Se encuentra en el discurso de West Point, lo repite en esta Estrategia Nacional de Seguridad, y lo vamos a encontrar también en la Estrategia Nacional para Combatir al Terrorismo.

6. Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo. Febrero 2003

La Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo (National Strategy for Combating Terrorism. 2003), está dividida en cuatro secciones. La primera destinada a analizar la naturaleza de la amenaza terrorista; en la segunda se propone una estrategia para vencer al terrorismo, la tercera está destinada a definir las metas y los objetivos de la estrategia, y finalmente encontramos las conclusiones.

El documento comienza con la afirmación de que el terrorismo es un acto de guerra y que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, fueron actos de guerra contra Estados Unidos de América y sus aliados.

Respecto del enemigo, señala que este no es una sola persona. No es un régimen político único, ni tampoco lo es la religión. El enemigo es el terrorismo, la violencia premeditada, políticamente motivada, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos. Aquellos que emplean el terrorismo, cualquiera que sean sus objetivos específicos, seculares o religiosos, se esfuerzan por derrocar el imperio del derecho y llevar a cabo cambios mediante la violencia y el temor. Estos terroristas comparten también la creencia errada de que matar, secuestrar, extorsionar, robar y hacer estragos para aterrorizar a la gente son formas legítimas de la acción política. (National Strategy for Combating Terrorism. 2003)

Recalca que en la lucha contra el terrorismo se deben usar todos los instrumentos de poder nacional. Diplomático, económico, de ejecución de la ley (policías), financiero, de información, de inteligencia y militar.

Combatir el terrorismo y garantizar la seguridad del territorio nacional contra futuros ataques son las prioridades máximas de Estados Unidos. Pero ellas no son las únicas prioridades. La Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo, debe apoyar a la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Mientras que la Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional se focaliza a prevenir los ataques dentro de Estados Unidos, la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo se orienta a identificar y desactivar las amenazas antes de que lleguen a sus fronteras.

La lucha contra el terrorismo, no es solo un asunto militar, es también una lucha de valores, es parte de la “guerra de las ideas”. En la estrategia se reafirma que los norteamericanos usarán el poder de los valores para dar forma a un mundo libre y más próspero. En último término, dice, la “lucha contra el terrorismo ayudará a promover un ambiente internacional donde nuestros intereses democráticos estén seguros y los valores de la libertad sean respetados en el mundo entero”.

1) *Propósitos Estratégicos*

La Estrategia Nacional para Combatir al Terrorismo, también conocida como la estrategia de las cuatro “D” (derrotar, denegar, disminuir y defender), tiene como propósito detener los ataques terroristas contra Estados Unidos, y contra sus aliados y además crear un ambiente internacional hostil para los terroristas y para todos aquellos que lo ayuden.

1ª Meta: Derrotar a los terroristas y sus organizaciones

El primer postulado de la estrategia consiste en la derrota de las organizaciones terroristas de alcance mundial, mediante el uso directo o indirecto de los recursos diplomáticos, económicos, militares, policiales, de información, financieros, de inteligencia y otros.

Los objetivos estratégicos para esta meta son: indicar quiénes son los terroristas y cuáles son sus organizaciones; y encontrarlos.

2ª. Meta. Denegarles patrocinio, apoyo y refugio a los terroristas

El segundo postulado consiste en denegar a los terroristas el patrocinio, apoyo y refugio que les permite existir, entrenarse, hacer planes y realizar sus ataques. Estados Unidos se ha comprometido a hacer que los terroristas paguen y sean responsables de sus crímenes. Los estados que decidan albergar a los

terroristas, serán considerados como cómplices y deberán rendir cuentas de las actividades de sus “huéspedes”.

Los objetivos estratégicos para esta meta son: terminar con el patrocinio estatal del terrorismo; establecer y mantener una norma internacional de responsabilidad respecto de la lucha contra el terrorismo; fortalecer y sostener el esfuerzo internacional para luchar contra el terrorismo; vedar y desbaratar el apoyo material a los terroristas; eliminar los refugios y lugares de asilo de los terroristas; reducir las condiciones subyacentes que los terroristas tratan de explotar; asociarse con la comunidad internacional para fortalecer los estados débiles y prevenir el (re) surgimiento del terrorismo; y por último, ganar la Guerra de las Ideas junto con la comunidad internacional

3ª. Meta: Defender a los ciudadanos e intereses de Estados Unidos en el país y en el extranjero

El objetivo final de la estrategia reside en los esfuerzos colectivos de la nación norteamericana para defender la soberanía, el territorio y los intereses nacionales, en el país y en el extranjero. Este principio incluye la protección física y cibernética de Estados Unidos, su población, prosperidad e intereses, así como la protección de sus principios democráticos.

4ª. Meta: Poner en práctica la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio

La creación del nuevo Departamento de Seguridad del Territorio ayudará a movilizar y organizar la nación para asegurar el territorio de Estados Unidos contra ataques terroristas. Un elemento clave de esta tarea será la Estrategia Nacional de Seguridad de Territorio. Las recomendaciones de la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio y de la Estrategia Nacional para Combatir al Terrorismo se complementan y se refuerzan entre ellas.

Los objetivos estratégicos de esta meta son: implementar la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio; lograr conocer el campo de acción; mejorar las medidas para asegurar la integridad, confiabilidad y disponibilidad de las infraestructuras físicas críticas y aquellas basadas en la información, tanto en el país como en el extranjero; integrar medidas para proteger a los ciudadanos estadounidenses en el exterior; y asegurar una capacidad integrada de manejo de incidentes

La Estrategia Nacional para Combatir al Terrorismo 2002, señala que la violencia política podrá ser endémica de la condición humana, pero no podemos

tolerar a los terroristas que procuran combinar los poderes de las tecnologías modernas y las armas de destrucción masiva (ADM) para amenazar la noción misma de sociedad civilizada, y concluye diciendo que “La guerra contra el terrorismo, sin embargo, no es lo mismo que el choque de civilizaciones; se trata más bien, de un choque entre la civilización y quienes quieren destruirla”.

CONCLUSIONES

Luego del 11 de septiembre de 2001, los medios de comunicación de todo tipo, imagen, sonido y palabras, comenzaron a buscar un chivo expiatorio para culparlo del brutal y cobarde ataque terrorista contra Estados Unidos. En un comienzo se criticaron las agencias encargadas de la seguridad e inteligencia, luego, aquellas responsables de la seguridad de los aeropuertos, y más tarde, las emprendieron contra la política antiterrorista de los gobiernos de Clinton y Bush.

En lo que respecta al gobierno de Bill Clinton (1993-2000), quedó demostrado que éste contaba con una política antiterrorista y con un plan antiterrorista, el Plan Delenda 98, pero que fue insuficiente. A pesar de que los informes de inteligencia desde 1998, hasta el verano de 2001, indicaban que la red terrorista de Bin Laden pretendía golpear al interior del territorio de Estados Unidos, el gobierno de Clinton, no tomó ninguna medida global para implementar unas acciones defensivas que pudieran impedirlo; lo más grave, fue que las agencias de inteligencia no compartieron la información que poseían sobre el terrorismo, esto pasó especialmente con el FBI, y también con la CIA.

Según la investigación conjunta del Senado y la Cámara de Representantes. (Joint Inquiry: 2001) “Antes del 11 de septiembre de 2001, ni el gobierno de Estados Unidos como un todo ni la Comunidad de Inteligencia, tenían una estrategia antiterrorista de largo alcance, para combatir la amenaza puesta por Osama Bin Laden. Además, el Director de la Central de Inteligencia, no estuvo dispuesto ni fue capaz, de ordenar la amplia gama de recursos con que contaba la Comunidad de Inteligencia, para combatir la creciente amenaza hacia Estados Unidos”. (p. xv)

A pesar de haber creado el cargo de zar del terrorismo, la administración Clinton no comprendió ni evaluó correctamente la naturaleza de la amenaza terrorista. Antes del 11 de septiembre, la Comunidad de Inteligencia no contaba con análisis estratégicos de buena calidad, la inteligencia proveniente de fuentes humanas era muy deficiente. (Joint Inquiry: 2001) “La calidad de los análisis antiterroristas fue inconsistente, y muchos analistas no tenían experiencia, eran incompetentes, estaban mal entrenados, y no tenían acceso a la información crítica

ca. Como resultado, había una escasez de análisis creativo y agresivo que tuviera como blanco a Bin Laden, existía, además, una persistente incapacidad para comprender el significado colectivo de las piezas o fragmentos de información. Estas deficiencias analíticas minaron la naturaleza de los políticos norteamericanos para entender completamente la naturaleza de la amenaza, y para tomar decisiones bien informadas”. (p. xv)

La CIA, jamás logró colocar un espía dentro de la estructura dirigente de Al Qaeda, a pesar de que un ciudadano norteamericano, convertido al Islam, John Walter Lindth, pudo penetrar la red terrorista y convertirse en un combatiente islámico.

En lo que se refiere a la administración de George W. Bush, quedó claramente establecido, que no tuvo una política antiterrorista, por lo menos, en el momento adecuado. Si bien, es cierto, que el gobierno Clinton dejó un plan antiterrorista, los asesores del Presidente Bush prefirieron elaborar una estrategia propia que circuló en forma restringida entre sus asesores a mediados de junio de 2001, pero solo se conoció públicamente a comienzos de septiembre de 2001, fecha demasiado tardía, como para tomar decisiones. No obstante aquello, luego de los atentados, el gobierno de Bush elaboró una serie de políticas y programas antiterroristas, nunca antes vistos en la historia de Estados Unidos.

De todos los documentos estratégicos que componen la política de seguridad nacional de George W. Bush, el más destacado es, sin duda, la Estrategia Nacional de Seguridad del 2002, un texto que ha desatado una gran polémica, entre los académicos y los políticos, respecto de la legitimidad de Estados Unidos para iniciar un ataque preventivo o la ocupación de otro país, amparado en los principios de la legítima defensa y de la guerra justa, para imponer su voluntad. Según algunos comentaristas, La Estrategia Nacional de Seguridad, estaría inspirada en las ideas y la influencia ejercida por un grupo de políticos neoconservadores cercanos a George W. Bush.¹⁰

Según el documento, Estados Unidos, goza hoy de una superioridad económica, política y militar, sin precedentes, sin embargo, se encuentran amena-

10 Kristol William and Robert Kagan. “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy”. *Foreign Affairs*, july-august, 1996. Tom Barry. “Politicizing Intelligence: The Right’s Agenda for the New American Century”. Rightweb.irc-online.org. February 12, 2004; Francis Fukuyama. “América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora”. Ediciones B. Barcelona. 2007. El manifiesto estratégico de los neoconservadores se titula: “Rebuilding America’s Defense. Strategy, Forces and Resources For a New Century. A Report of the Project for the New American Century. September. 2000. En su redacción participaron connotados neocons como Donald Kagan, Gary Schmitt y Thomas Donnelly.

zados por los estados fallidos, los grupos terroristas y las armas de destrucción masiva. Lo más preocupante es el maridaje entre terrorismo y tecnología nuclear.

Frente a este tipo de amenaza, los conceptos tradicionales de la disuasión, que operaron durante la Guerra Fría, ahora no funcionan, para ello entonces, se debe recurrir a otro concepto estratégico, el concepto de ataque preventivo. El daño que puede ocasionar un ataque nuclear, no permite otra opción que anticiparse y atacar primero. Muchos autores, sobre todo, europeos, han condenado esta doctrina por el peligro que entraña para la paz mundial. Cualquier amenaza, puede servir de pretexto a Estados Unidos, para invadir o atacar a cualquier país. Para Franco Ragazzi (2004), “La doctrina de la prevención y de la guerra contra el terrorismo no se funda sobre la voluntad de respetar el derecho internacional, juzgado demasiado apremiante y contraproductivo... la doctrina de la prevención representa la voluntad de destruir las normas internacionales, admitidas hasta ahora, para sustituirlas por nuevas normas, que se supone que responden mejor a la moral y a la fuerza norteamericana en el mundo”. (p. 5)

Del punto de vista jurídico, la legítima defensa se extiende a la doctrina de la guerra preventiva, la soberanía sería reservada solamente a los estados pacíficos y democráticos, porque Estados Unidos, so pretexto de la lucha contra el terrorismo, podrían intervenir, cambiar de régimen, y talvez, ocupar otros países considerados enemigos. Esto implicaría, el fin de los principios de Westfalia, como dice Kissinger,¹¹ y una revisión de la Carta de Naciones Unidas. Según Pierre Hassner (2002), “En ausencia de una autoridad mundial, esto implicaría el derecho absoluto de ciertos estados, en este caso, de Estados Unidos, para disponer de la independencia y del régimen interior de otros estados—sospechosos de ser bandidos”. (p. 43)

Respeto del carácter de la guerra contra el terrorismo, Hassner (2002), señala que se pasaría de una concepción de la guerra sin muertos, donde se trata de paralizar al adversario, a una concepción de la guerra total, donde se trata de destruir para evitar ser destruido, el cambio es radical, pues se pasaría de “una guerra sin riesgos a una guerra sin reglas” (p. 44).

El concepto de ataque preventivo, va de la mano, con la voluntad hegemónica de Estados Unidos de impedir la aparición de cualquier país o coalición de

11 Kissinger Henry. “Preemption and the end of Westphalia”. NPQ, vol 19, N° 4, fall 2004. “The controversy about preemption is a symptom of the impact of this transformation. At bottom it is a debate between the traditional notion of sovereignty of the nation-state as set forth in the Treaty of Westphalia in 1648 and the adaptation required by both modern technology and the nature of the terrorist threat”.

países, concurrentes que puede amenazar su superioridad tecnológica y militar. Este tema tiene que ver con el unilateralismo y la tentación imperial de Estados Unidos, la nueva Roma moderna.¹²

Como sostiene Ikenberry (2002): “A la sombra de la guerra que el gobierno de Bush libra contra el terrorismo, circulan ideas completamente nuevas sobre la estrategia a gran escala de Estados Unidos y la reestructuración del mundo unipolar de hoy. Estas estipulan que Estados Unidos use la fuerza unilateralmente de modo anticipado, e incluso preventivo, con el auxilio, si es posible, de ‘coaliciones con aquellos que estén dispuestos a secundarlo’, pero a fin de cuentas libre de las restricciones de los reglamentos y normas de la comunidad internacional. Llevados al extremo, estos criterios conforman una perspectiva neoimperial por la cual Estados Unidos se arroga el papel global de fijar normas, determinar cuáles son las amenazas, usar la fuerza e impartir la justicia”. (p. 2)

Según Kagan (2004), la mayoría de los estadounidenses pasaría por alto el Consejo de Seguridad de la ONU, mientras que la mayoría de los europeos, se avendría a la decisión del Consejo de Seguridad, aun a costa de los intereses vitales de su nación. (p. 8)

Hemos mencionado la Ley Patriota, como un caso de excepcionalismo norteamericano, una ley que para impedir y castigar los actos de terrorismo en Estados Unidos, reforzaba los instrumentos investigativos y de control de que disponían las agencias encargadas del cumplimiento de la ley, pero que al mismo tiempo, limitaba temporalmente los derechos y las libertades civiles.

Según el filósofo italiano Giorgio Agamben (2004), el “estado de excepción”, ese lapso -que se supone provisorio- en el cual se suspende el orden jurídi-

12 Sobre el tema de la tentación imperial de Estados Unidos, la literatura es extensísima. Se puede consultar en español, la revista mexicana, *Metapolítica*, N° 35, vol 8, mayo-junio, 2004, dedicada enteramente a este tema. Además, Stephen Walt. “Mantener al mundo ‘fuera de balance’: el autocontrol y la política exterior de Estados Unidos”. *Política y Gobierno*, vol IX, N° 1, I semestre de 2002; John Ikenberry. “La gran estrategia liberal y la persistencia desorden hegemónico de Estados Unidos durante la posguerra”. *Política y gobierno*, vol IX, N° 1, I semestre de 2002; Michael Hardt y Antonio Negri. “Imperio”. *Paidós*. Buenos Aires, 2002; Joseph Nye. *La Paradoja del Poder Americano*. Taurus. Madrid, 2003; Zbigniew Brzezinski. “El Gran Tablero Mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos”. *Paidós*, Buenos Aires. 1998; John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition”. *Foreign Affairs*, september/october, 2002; Walden Bello, “Pax Romana versus Pax Americana”. *Contrasting Strategies of Imperial Management. Foreign Policy in Focus*, may 12, 2003; Philip S. Golub, “La construcción de una ideología imperial”. *Le Monde Diplomatique*, september 2002. Por una crítica a los europeos. Robert Kagan , “Power and Weakness”. *Policy Review*, B° 113, june-july, 2002; Robert Kagan, “Benevolent Empire”, *Foreign Policy*, Summer 1998; Stephen Peter Rosen, “An empire, if you can keep it”. *The National Interest*, Spring, 2003. Por una defensa de la política imperialista de Bush, ver a Philip Zelikow, “A proper use of the term: Empire and American National Security”. *The National Interest*, spring, 2003.

co, se ha convertido durante el siglo XX en una forma permanente y paradigmática de gobierno.¹³

Hay que estar atento a que el aumento de la delincuencia, el terrorismo y las guerras civiles, así como la corrupción y la ingobernabilidad, no conduzcan a un nuevo paradigma de la seguridad, caracterizado por estados de excepción permanentes.

BIBLIOGRAFÍA

ACLU. The Monterey County Chapter of The American Civil Liberties Union. California. 2005

BUSH, George W. Declaraciones al firmar la Ley Patriota y el Conjunto de Leyes Contra el Terrorismo. 26 de octubre de 2001.

BUSH, George W. Graduation Speech at West Point President Bush Graduation Speech at West Point United States Military Academy. West Point, New York. June, 1. 2002.

BADEY, Thomas J. "US counterterrorism: change in approach, continuity in policy". *Contemporary Security Policy*, vol 27, N° 2, August 2006.

BETTS, Richard. Un test de Inteligencia. Los límites de la prevención". En James F. Hodge, jr, y Gideon Rose. *¿Por qué Sucedió? El Terrorismo y la nueva Guerra*. Paidós. Barcelona. 2002.

BETTS, Richard. Interview. Council on Foreign Relations. Washington D.C. June 21, 2004.

BONDITI, Philippe. "L'antiterrorisme aux Etats-Unis. De la menace soviétique aux Rogue States, la construction de l'ennemi terroriste aux Etats-Unis depuis 1980". *Mémoire de DEA, sous la direction de Didier Bigo, IEP de Paris, September 2001*.

13 Agamben Giorgio. "El estado de excepción no es una dictadura (constitucional o inconstitucional, comisaría o soberana), sino un estado vacío de derecho, una zona de anomia en la cual todas las determinaciones jurídicas -y, sobre todo, la distinción misma entre público y privado- son desactivadas. Falsas son, por tanto, todas las doctrinas que buscan anexas inmediatamente el estado de excepción al derecho; y son por ende falsas tanto la teoría de la necesidad como fuente jurídica originaria como la que ve en el estado de excepción el ejercicio de un derecho del Estado a la propia defensa. O el establecimiento de un originario Estado pleromático del derecho (los plenos poderes)". En "Estado de Excepción". Adriana Hidalgo . Editora. Buenos Aires, 2004, pp. 99-100.

- CLARKE, Richard. (a) *Contra todos los enemigos*. Taurus. Buenos Aires. 2004.
- CLARKE, Richard (b) *Testimony Before the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, March 24, 2004.
- CRENSHAW, Martha. Políticas de contraterrorismo y el proceso político. En Russell D. Howard y Reid L. Sawyer (eds). "Terrorismo y Contraterrorismo". Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires. 2005, p. 411.
- DONOHUE, Laura. "In the Name of National Security: US Counterterrorist Measures, 1960-2000". *Terrorism and Political Violence*, N° 13, vol 3, autumn 2001,
- DONOHUE, Laura. "El temor mismo. Contraterrorismo, derechos individuales y relaciones exteriores de EE.UU. después del 11-9". En Russell D. Howard y Reid L. Sawyer (Eds) *Terrorismo y Contraterrorismo*. Buenos Aires. 2005, p 290
- FALKENRATH, Richard A. "The 9/11 Commission Report". *International Security*, vol 29, N° 3, winter 2004/5.
- HASSNER, Pierre. "Etats-Unis: l'empire de la force ou la force de l'empire?". *Cahiers de Chaillot*, N° 54, september, 2002. "El rol de Europa, es aquel de ser un factor de equilibrio y de contrabalancear o moderar las oscilaciones norteamericanas, de reducir las tensiones entre Estados Unidos y el resto del mundo. Europa no ha creído jamás en la guerra sin riesgos, pero ella no se debe dejar llevar a una guerra sin reglas".
- HULNICK, Arthur S. "Presidents and Intelligence". *White House Studies*. Winter, 2004. p 5.
- IKENBERRY, John. "La tentación imperial de Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, México, vol 2, N° 3, otoño-invierno 2002.
- Joint Inquiry Into Intelligence Community Activities Before and After the Terrorist Attacks of September 11, 2001. Report of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence and U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence. Washington D.C. 2002, p xv.
- KAGAN, Robert. "La crisis de legitimidad de Estados Unidos". *Foreign Affairs en Español*, abril-junio, 2004.

MEEROPOL, Rachel. "Detenidos, prisioneros secretos y la Guerra Rachel Meeropol. Detenidos, prisioneros secretos y la Guerra contra el terrorismo". Centro de Derechos Constitucionales. 2004.

National Strategy for Homeland Security. Washington. July. 2002.

National Strategy for Combating Terrorism. February 2003.

National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. The 9/11 "Commission Report", 2004.

PILLAR, Paul R. "Las Herramientas Antiterroristas". En Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos de América, vol 6, N° 3, 2001.

RAGAZZI, Franco. "The National Security Strategy of the USA" ou la reencontre improbable de Grotius, Carl Schmitt et Philip K. Dick. Cultures et Conflicts. N° 56, 2004.

RICE, Condoleezza, Opening Remarks. The National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. April 8.

RIEBLING, Mark. citado por Congressional Quarterly Researcher, June 4. 2004, p 498.

RUMSFELD, Donald H. U.S. Secretary of Defense Testimony Prepared for Delivery to The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, March 23, 2004.

The National Security Strategy. of the United States of America. Washington. September. 2002.

INTERVENCIONES ARMADAS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA: NUEVO ORDEN MUNDIAL Y EL PERÍODO POS 11 DE SEPTIEMBRE[∞]

GABRIEL DE PAULA*

RESUMEN

El objetivo del trabajo es analizar dos variables: seguridad internacional e intervenciones armadas, en una perspectiva comparada de dos momentos históricos. “Seguridad internacional” es la variable independiente, que influye sobre el modo en que se llevan adelante las “intervenciones armadas” (la variable dependiente). Sobre la primera se realiza un estudio desde lo conceptual, es decir, qué significado se le da a la seguridad en los dos períodos propuestos: el período del Nuevo Orden Mundial hasta los atentados del 11 de septiembre y de este último hecho al año 2008. La variable dependiente, “intervenciones armadas”, también se caracterizará desde lo conceptual, pero el énfasis estará concentrado en la descripción y análisis de los hechos concretos. Se podrá apreciar a lo largo del artículo que el análisis está sustentado en hechos concretos de la política internacional que tienen el centro de gravedad a EE.UU., por tratarse del actor preponderante en el escenario estratégico militar, marco contextual donde juegan las variables seguridad internacional e intervenciones armadas.

Palabras clave: *seguridad internacional - intervención - guerra preventiva*

* Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad del Salvador (Argentina). Cuenta además con cursos de posgrado en Inteligencia Estratégica (Escuela Superior de Guerra del Ejército argentino), y es egresado del Curso de Estrategia y Política de Defensa del Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University, USA). Actualmente cumple funciones en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea argentina, como asesor en temas militares vinculados al aeroespacio. Coordinador del área de Energía y Recursos Naturales del Centro Argentino de Estudios Internacionales. Argentina. depaula@gabriel.net.ar

[∞] Fecha de Recepción: 310308

Fecha de Aceptación: 010808

ABSTRACT

ARMED INTERVENTIONS AND INTERNATIONAL SECURITY STRATEGIES IN COMPARED PERSPECTIVE: NEW WORLD ORDER AND POS SEPTEMBER 11 PERIOD

The aim of this work is to analyze two variables: international security and armed interventions, in a compared perspective of two historical moments. "International Security" is the independent variable that influences the way that the "armed interventions" (the dependent variable) are carried out. Over the first, a study from the concept aspect is done, meaning by this, that this study will figure out what is the meaning given to Security in both proposed periods: The period of the New World Order up to the attacks of September 11 and from this event to the present year. The dependent variable "armed interventions" will be also analyzed based from a conceptual approach, but the emphasis will be focused in the description and analysis of specific facts. Through the reading of the article we will be able to appreciate, that the analysis is sustained in specific facts of international policy that focus on the United States being him the main actor in the military strategic scenario, framework where the international security and armed intervention variables play.

Key words: *international security, intervention, preventive war.*

INTRODUCCIÓN

El análisis comparado de casos, como método, permite extraer variables comunes de los casos de estudio, cotejarlas y encontrar patrones, con el objetivo de lograr una aproximación a la realidad. El objetivo del trabajo que se desarrolla en estas páginas es analizar dos variables: seguridad internacional e intervenciones armadas. Seguridad internacional es la variable independiente, es la que influye sobre el modo en que se llevan adelante las intervenciones armadas (la variable dependiente). Sobre la primera se realizará un estudio desde lo conceptual, es decir, qué significado se le da a la seguridad en los dos períodos propuestos (el corte temporal es el que establece la comparación): el período del Nuevo Orden Mundial hasta los atentados del 11 de septiembre (11-S) y de este último hecho a la fecha (octubre de 2007). En cuanto a la variable "intervenciones armadas", también se caracterizarán desde lo conceptual, pero el énfasis estará concentrado en la descripción y análisis de los hechos concretos.

Dada la extensión limitada del artículo, el grueso del análisis comparativo estará dado solo sobre dos operaciones militares: “Tormenta del Desierto” y “Libertad de Irak”. Como decía en el párrafo anterior, comparar es extraer variables comunes, y ver cómo se comportan en dos situaciones o escenarios diferentes. Por esa razón, dos operaciones en un mismo escenario, lideradas por un mismo país, tuvieron causas y consecuencias diferentes. Adelantando algo de lo que sigue, el concepto de seguridad en 2003 era diferente al de 1991, y la intervención armada, también. Está claro que lo dicho no es una novedad. Es que lo importante en el trabajo no es la conclusión final, sino los procesos que estaban ocurriendo tanto antes del '91 como del 11-S y que por una serie de hechos, se consolidaron y terminaron de cambiar la lógica del sistema internacional.

En la parte final se arriesgan dos posibles escenarios de conflicto, que convergen, no casualmente, en la misma zona geopolítica del planeta. El actor principal tanto en estos escenarios como en todo el artículo es EE.UU., y también sobre él en las conclusiones finales se propone una probable evolución.

EL SISTEMA INTERNACIONAL: DOS MOMENTOS - DOS ESTRATEGIAS

El corte temporal de ambos períodos es una arbitrariedad para marcar el inicio de políticas que hasta el momento se estaban formulando, pero que necesitaban de un acontecimiento específico para que cobren fuerza y sean efectivamente aplicadas. Se considera que tanto el hecho de la caída de la URSS como el atentado a las Torres Gemelas (11-S) entran en esta definición.

El objetivo del trabajo es analizar a través de un análisis comparado cómo evolucionaron las operaciones militares en el ámbito internacional, a la luz de las modificaciones del concepto de seguridad en ambos períodos. Para esto será necesario realizar una caracterización del sistema internacional.

Iniciada la década del '90, tras la caída de la URSS, el sistema internacional pasó de un bipolarismo rígido a lo que algunos autores llamaron “momento unipolar”.¹ Puede decirse que en el contexto es una categoría apropiada, ya que se suponía que el mundo iría hacia el multipolarismo, tras una breve “dirección” de EE.UU. de los asuntos globales, y que había quedado como única superpotencia. Sin embargo, la estructura internacional no reaccionó ante la existencia de un

1 Los consultados en este trabajo respecto de la definición de “unipolarismo” son Christopher Layne y Charles Krauthammer.

único poder como habían predicho algunos realistas (Kenneth Waltz o Christopher Layne, entre otros). Es decir, que el equilibrio de poder como mecanismo regulador no funcionó como se esperaba, y Alemania, Japón, China o Rusia no crecieron como para disputarle poder a EE.UU.

En “The Unipolar Illusion”, Christopher Layne (1993) dice que el colapso de la Unión Soviética transformó el sistema internacional de la bipolaridad a la unipolaridad y que hay otros estados con capacidades militares (Rusia) y económicas (Japón y Alemania). Sin embargo, EE.UU. es el único Estado con poder en todas las categorías lo que lo convierte en una gran potencia (“great power” en las palabras de Layne), y eso le permite “disfrutar” un rol de preeminencia en la política internacional. En el mismo artículo dice que muchos en EE.UU. sugerían que el país debería adoptar una gran estrategia tendiente a perpetuar la unipolaridad. Según Layne, el “momento unipolar” sería solo un interludio, por un lado por un elemento del sistema internacional clave en la escuela realista: el equilibrio de poder, ya que otros poderes emergentes buscarían balancear el poder del hegemón, y por otro lado un condicionante interno: los costos de sostener la preeminencia. Layne establece que el preludio geopolítico que supone el momento unipolar dará lugar a la multipolaridad entre 2000 y 2010. Layne se equivoca respecto de esto último, y publica en 2006 “The Unipolar Illusion Revisited”, donde no arriesga fechas.

Retomando el objetivo del trabajo, y analizando el uso de la fuerza, durante este primer momento unipolar (anterior al 11-S), EE.UU. usa el poder militar para “compeler” a otros estados sobre los cuales tiene menos influencia. Es una estrategia coercitiva orientada a ganar ventajas de la situación de asimetría, un ejemplo de ello fue la primera guerra del golfo dirigida a mantener el control del flujo del petróleo en el Golfo Pérsico, análisis que recogemos del citado trabajo de Layne. Sin embargo, las razones del uso de la fuerza, en el caso de la guerra del golfo, fueron mantener el equilibrio de poder, y la estabilidad del sistema económico global más que el interés siempre presente sobre los estratégicos recursos hidrocarbúricos de la región. Tras el 11-S no cambia la estrategia coercitiva, sino que se consolida y se amplía el margen de maniobra de EE.UU.

Siguiendo a Tokatlián “lo primero que hay que precisar es qué significó el 11/9. En esa dirección, creo que puede ser leído como una oportunidad, cuyo telón de fondo es lo que podría llamarse una triple combinación de condición, capacidad y voluntad. La condición fundamental fue el quiebre definitivo del balance bipolar entre EE.UU. y la URSS y la entrada a un mundo unipolar. La capacidad tuvo que ver con la enorme brecha militar entre EEUU y el resto de las potencias

grandes, medias y emergentes sumada a una economía muy pujante en momentos en que había retrocesos generalizados en la mayoría de los países políticamente gravitantes. Y la voluntad hace al hecho que había llegado al poder un núcleo ideológico compacto y decidido, portador de un proyecto firme orientado a hacer clara la primacía de EE.UU. en el mundo. En ese sentido, entonces, el 11/9 brinda la oportunidad, no como parte de una conspiración, ni como un efecto planificado, sino como un dato que cataliza aquella condición, esa capacidad y esta voluntad. De ahí Washington pretenderá reordenar el sistema mundial (empezando por el Medio Oriente), contando con una base de apoyo interna bastante elocuente” (Revista DEF, 2006). El momento pos 11-S por lo tanto tiene como consecuencia la emergencia de un EE.UU. más virulento y con menos respeto por el orden internacional. Quizás esta sea la razón por la que ya no necesita de una adaptación de los fundamentos de las intervenciones que vinculen sus intereses y objetivos estratégicos nacionales con los de la comunidad internacional. Sobre el tema de la relación entre seguridad internacional y seguridad interna en operaciones armadas se volverá más adelante.

El caso de Irak: de “Tormenta del Desierto” a “Libertad de Irak”

Las dos intervenciones militares en Irak son un buen ejemplo para explicar la naturaleza de estos “dos momentos” del sistema internacional a los que se hace referencia en el título del apartado. Se tomarán cinco variables para comparar la operación “Tormenta del Desierto”, en 1991, y “Libertad de Irak” de 2003:

1. Causas de la intervención:

Irak se encontraba en una situación económica comprometida. Sumado a esto, en la reunión de la OPEP en julio de 1990 Kuwait proponía llevar el barril de petróleo a USD 14, mientras que Irak pretendía subir el precio a USD 25 (en ese momento el barril estaba a USD 18). Por otro lado, había cuestiones fronterizas pendientes entre estos dos actores. Todo desencadenó en la invasión de Irak a Kuwait el 1 de agosto de ese mismo año. Para terminar de configurar el escenario, Saddam Husein llamó a la Guerra Santa contra EE.UU. La respuesta fue el armado de una fuerza multinacional liderada por EE.UU. y bajo el auspicio de la ONU. El nombre de la operación: “Tormenta del Desierto”.

La intervención armada de 2003, “Libertad de Irak”, tuvo otros fundamentos, no tan elocuentes como en la anterior. Se suponía que en Irak se desarrollaban Armas de Destrucción Masiva (ADM) y que el régimen de Saddam tenía vínculos con la red Al Qaeda. Ambos nunca demostrados.

2. Objetivos de la intervención:

El objetivo de “Tormenta del Desierto” era la liberación de Kuwait, pero pronto se colaron intereses de EE.UU., impulsados por los neoconservadores del gobierno de George Bush, como el derrocamiento de Saddam Husein. Esta cuestión no prosperó, pero los “neocons” no abandonaron la idea, de hecho se hicieron fuertes tras el 11-S e influyeron en la decisión de George W. Bush (hijo) de invadir Irak. El objetivo de la intervención era como se vio en el punto N° 1 encontrar y destruir las presuntas ADM. Sin embargo, el objetivo principal era sacar a Saddam Husein del poder. El nombre de la operación no puede ser más significativo: “Libertad de Irak”.

3. Conformación de la fuerza:

En la primera guerra del golfo, la fuerza estaba formada por una coalición de la ONU, de 28 países, bajo el comando de EE.UU. En la operación “Libertad de Irak”, por otro lado, la fuerza estuvo conformada por una coalición (llamada “Coalición de los Dispuestos”) liderada por EE.UU. y formada por Gran Bretaña, España y Australia (le dieron un respaldo tanto político como militar, enviando soldados, material bélico o, bien, asistencia sanitaria o humanitaria) aportando poco más de 50.000 militares, que se sumaron a los casi 300.000 que el Pentágono tenía desplegados en el Golfo Pérsico en los meses previos a la guerra.

4. Legitimidad de la operación:

Las acciones armadas del año '91 estuvieron autorizadas por el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 678 (por 12 votos a favor, dos en contra de Yemen y Cuba, y la abstención de China), aprobando el uso de la fuerza militar contra Irak si las tropas de Saddam no se retiraban de Kuwait antes del 15 de enero de 1991.

El 20 de marzo de 2003 EE.UU. ataca objetivos iraquíes sin la aprobación del Consejo de Seguridad. Días antes, el 7 de marzo, EEUU, Gran Bretaña y España presentaron un proyecto de resolución dando a Saddam un ultimátum para desarmarse antes del 17 de marzo o hacer frente a una posible guerra. Francia no lo acepta. El 15 de marzo, Francia, Rusia y Alemania hacen un llamamiento al diálogo para establecer plazos para el desarme iraquí, pero Bush insiste en que el 17 de marzo es el último día para votar una segunda resolución. Recién en julio de 2003, cuatro meses después de iniciada la guerra, la ONU empieza a dar visos de legitimidad a las operaciones de EE.UU. El 3 de julio mediante la Resolución 1490

se prorroga el mandato de la Misión de Observación de Naciones Unidas para Irak (UNIKOM), el 14 de agosto mediante la Resolución 1500 el Consejo de Seguridad “acoge con beneplácito” el nuevo gobierno provisional de Irak y autoriza el envío de una misión de asistencia al país por un periodo inicial de 12 meses. El 16 de octubre (Resolución 1511) el Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad, y pese a las reticencias de Francia, Rusia, Alemania y Siria, la resolución presentada por EE.UU. para el futuro de Irak. Por último, el 8 de junio de 2004, por la Resolución 1546, se fuerza el consenso en el seno de la ONU en favor de traspasar los poderes al recién nombrado gobierno iraquí y autorizar la permanencia de una fuerza multinacional después del 30 de junio.²

5. Resultados:

El 2 de marzo Saddam Husein se rinde y acepta las condiciones de la ONU, las cuales exigen que proporcione información sobre el armamento y los materiales químicos y biológicos que pueda haber tanto en Kuwait como en Irak. Además se crea una fuerza de observación para la zona desmilitarizada que se establece en la frontera (diez kilómetros de ancho en Irak y cinco kilómetros en Kuwait) y pide la “destrucción, remoción o neutralización, bajo supervisión internacional” de todas sus armas químicas y biológicas -y de las instalaciones de investigación, desarrollo y fabricación-, y de todos los misiles balísticos con un alcance superior a 150 kilómetros. Se crea la UNSCOM, una comisión especial para el desarme de Irak. Esta misión monitoreará la actividad de Irak sobre desarme y no logrará verificar la existencia de ADM. En abril de 1991 se establece una zona de exclusión aérea en Irak al norte del paralelo 36°, y en 1992 se crea otra al sur del paralelo 33° (la del norte para proteger a la población kurda y la del sur para la población chiíta). Por lo que Saddam Husein pierde el control de su espacio aéreo y otorga ventajas a EE.UU. para operar en dichas zonas y, según algunos analistas, preparar el terreno para la futura ofensiva de 2003. Además de los controles de tipo militar, se le aplican al gobierno de Irak sanciones económicas, que implican el control de las exportaciones de petróleo y el pago de compensaciones de guerra.

La intervención iniciada en 2003 aún no terminó, por lo que se pueden dilucidar solo resultados parciales. En principio, continúa la ocupación de EE.UU. en Irak con resultados inciertos, con fuertes cuestionamientos de la comunidad internacional. Saddam Husein como se sabe fue derrocado, e implantado un gobierno con escasa representación, pero aliado de EE.UU. El estado de fragmentación ha-

2 Las fechas y resoluciones fueron extraídas del sitio web del diario El Mundo de España. Disponible on line en: www.elmundo.es/especiales/2003/02/internacional/irak/resoluciones.html

cia adentro de Irak es grave, ya que se han reavivado las luchas interétnicas entre chiítas, sunitas y kurdos. Entre los resultados adversos de esto último, el conflicto amenaza con pasar las fronteras de Irak. El 14 de octubre de 2007, el Ejército turco atacó con cañones a los kurdos en el norte de Irak, en la provincia de Dohuk. Según se pudo constatar en la prensa, en el diario Clarín (15/10/07) se podía leer: “Los choques entre el gobierno turco y las autoridades kurdas de esa región autónoma iraquí se incrementaron sobre todo desde que Ankara advirtió que su ejército entrará en territorio iraquí, tras una serie de ataques de milicianos del PKK contra militares turcos en Turquía, que dejaron cerca de 30 uniformados muertos desde comienzos de octubre”.

En el extremadamente sintético desarrollo de estas cinco variables (ya que se han dejado sin analizar las posturas de los países de Medio Oriente aliados o enemigos de EE.UU., las bajas civiles y militares, el presupuesto de las guerras, entre otros) se puede apreciar que de un institucionalismo de las operaciones armadas se fue al unilateralismo, teniendo como resultado un desprestigio de la “autoridad” de las Naciones Unidas en general y del Consejo de Seguridad en particular. Por otro lado, es posible verificar que cuestiones que están relacionadas a la seguridad internacional, bajo la idea de “seguridad colectiva” primaron en la primera guerra del golfo, donde una fuerza multinacional se organizó en defensa de un Estado que había sido invadido. A diferencia de la operación “Libertad de Irak” que respondió a intereses sectoriales y se organizó bajo la idea de “seguridad preventiva” de EE.UU. y los aliados de la coalición.

Siguiendo con el caso Irak, por ser un muy buen ejemplo que ilustra estos dos momentos del sistema internacional (separados por el 11-S), se analizará la política de EE.UU. hacia Irak desde “Tormenta del Desierto” hasta “Libertad de Irak” desde el punto de vista estratégico militar de las intervenciones. Para este objetivo se utilizarán algunas definiciones de Richard Haas (1999), que desarrolla en “Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World”, publicado en 1999.

Tormenta del Desierto fue una operación armada convencional (war - fighting), donde dos fuerzas se enfrentaron en un campo de batalla más o menos determinado (Kuwait). Esta categoría no reviste demasiada complejidad. Sin embargo, con la rendición de Irak se abrieron nuevas categorías de operaciones militares. Entre ellas las operaciones humanitarias, que en el caso de Irak fueron impuestas (otra categoría es que sean consensuadas) en el norte kurdo, por lo que requieren en términos de Haas (1999) de “tropas armadas fuertemente”. Interesan los usos de la fuerza que vienen a continuación: “Compellence” y “nation-building”. Compellence, según Haas implica

un uso de la fuerza discreto y limitado orientado a destruir objetivos previamente determinados. El objetivo es demostrar al adversario la capacidad que se tiene de afectarlo, y de eventualmente cambiar su curso de acción. Un ejemplo de esta acción son, tal como se leía en la edición on line de la BBC (19/03/03) los “ataques de aviones estadounidenses y británicos a posiciones de artillería y de misiles tierra-tierra en la zona de exclusión aérea del sureste y oeste de Irak, luego del rechazo del ultimátum de Bush a Saddam Husein de dejar el poder en Irak”. En cuanto al “nation - building” (otro de los términos de Haas), es la forma más extrema de intervención, ya que implica colocar en el poder líderes, y establecer normas, instituciones y procedimientos a veces diferentes a los que existen. El esfuerzo necesita del monopolio del uso de la fuerza hasta que las unidades locales estén en condiciones de asumir esa responsabilidad. Esto requiere que haya ocupación. Además de Irak, otros ejemplos de “construcción de naciones” son Haití y Somalia.

Dejando de lado los resultados o efectividad de la intervención de EE.UU., con datos y hechos concretos desarrollados más arriba, estamos en condiciones de afirmar que el cambio de régimen parece ser el objetivo de las operaciones armadas posteriores al 11-S (principalmente las de Afganistán e Irak), instalando gobiernos “amigos”. Otros ejemplos, como ser respecto de la proliferación nuclear en el “Eje del Mal”, en un artículo de Foreign Affairs, Richard Haas (2005) dice que “a la fecha [finales de 2005], la administración Bush ha mostrado consistentemente que se inclina por resolver todos esos retos mediante el cambio de regímenes en Teherán y Pyongyang. No es difícil comprender por qué: el cambio de régimen es menos desagradable que la diplomacia y menos peligroso que vivir con nuevos estados nuclearizados. Solo hay un problema: es demasiado improbable obtener los efectos deseados con la rapidez suficiente”. Si bien Haas advierte en ese artículo cuáles serían las consecuencias de atacar países con vastos recursos y capacidades militares como Irán y Corea del Norte, interesa retener el concepto de que es preferible el cambio de régimen a la diplomacia.

Como se podrá apreciar al inicio del próximo apartado, el título tiene dos elementos: estabilidad internacional (para el período inmediato al fin de la Guerra Fría y que termina con el 11-S) y seguridad interna (a partir del 11-S y hasta la actualidad), para explicar las diferencias en el concepto de seguridad en ambos momentos.

La estabilidad internacional está íntimamente relacionada con la idea de Fukuyama de que el mundo alcanzaría un período de paz y prosperidad (al menos aquellos que habían, según él, llegado al fin de la historia), y eso va a ser buscado a lo largo de toda la década del '90. Esa estabilidad debe ser sustentada, o legitimada, al respecto Robert Kagan (2004) dice que “después de la Guerra Fría, el

teórico-político Francis Fukuyama supuso que en el final de la historia las democracias liberales del mundo vivirían en relativa armonía. Puesto que compartirían los principios liberales, esas democracias ‘carecerían de fundamento para impugnar la legitimidad del otro’. Los conflictos podrían dividir a Occidente del resto del mundo, pero no del propio Occidente. Esa razonable suposición hoy se pone en duda, al ser precisamente la cuestión de la legitimidad lo que divide a estadounidenses y europeos. No quizás la legitimidad de las instituciones políticas de cada uno, pero sí la legitimidad de sus respectivas visiones del orden mundial. Y lo más importante es que por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial que la mayoría de los europeos empieza a dudar de la legitimidad del poderío estadounidense y de su liderazgo internacional”. Está claro que las dudas sobre la legitimidad de las acciones de EE.UU. y la visión del orden mundial derivaron en la acción cuasi unilateral de EE.UU. en el escenario internacional.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD: DE LA ESTABILIDAD INTERNACIONAL A LA SEGURIDAD INTERNA

La caída de la URSS inauguró un Nuevo Orden Mundial, tal como lo definió el Presidente George Bush (p) en 1991, como un período de armonía y cooperación internacional. Lograr estabilidad internacional y llevar el modelo democrático liberal era el objetivo trazado. Durante todo el período de análisis de este trabajo, el concepto de seguridad al igual que el sistema internacional ha ido variando. Lo más relevante es que, en términos de lógica, podemos decir que se ha hecho más extenso y ha perdido especificidad. El resultado es que la seguridad tiene muchos atributos que la definen, y por eso, haciendo uso de la extensión del concepto se desarrollan múltiples medidas tendientes a resguardarla, incluso violando normas o procedimientos internacionales, tal como las intervenciones armadas de EE.UU. sin la aprobación del Consejo de Seguridad descriptas más arriba.

Antes de continuar, es necesario hacer una apreciación acerca del concepto de seguridad. Siguiendo a Héctor Saint-Pierre (2003), “decimos que seguridad es un concepto negativo no desde el punto de vista pragmático, sino desde el punto de vista definicional. En efecto, aunque sea muy utilizado en las planificaciones estratégicas, el concepto designa un estado de cosas estático, y no una actividad. A esta actividad, que en última instancia es la protección de la seguridad, nos referimos con mayor propiedad con el término de defensa” (p. 21). La definición abre el camino para poder analizar la seguridad como el bien a resguardar y amenazado (el componente amenaza se desarrolla al final del presente apartado) y la defensa como política de respuesta a las amenazas. Como acción estratégica, la política de defensa puede ser ofensiva, y es un elemento clave para entender, por ejemplo,

la denominada “Guerra o Acción Preventiva”. Antes de continuar vale hacer un alto y ejemplificar lo dicho.

La lógica de la acción preventiva se entiende aplicando los conceptos de la seguridad en sentido “clásico”, es decir, vinculada a una amenaza de tipo militar. Lo interesante, es que luego de un interludio durante la década del '90, las amenazas tradicionales vuelven a ganar importancia, solo que las acciones unilaterales se dan en forma más común, bajo la mirada de una comunidad internacional tolerante y desactivada. El 6 de septiembre de 2007 Israel atacó a Siria para destruir un reactor nuclear, que según fuentes de EE.UU., el blanco era una central atómica en construcción que una vez terminada estaría en capacidad de fabricar combustible para armas nucleares. Dicho reactor estaría diseñado sobre un modelo norcoreano y asistido por dicho país. Sin embargo, algunas fuentes aseguran que Siria buscaba en realidad tener un reactor para generar electricidad. Si bien esta conducta por parte de Israel no sorprende, ni es nueva (ver más abajo el detalle de la operación de 1981 en Osirak) lo importante es destacar la actitud de la comunidad internacional, y sobre todo de EE.UU.

Continuando con el análisis del concepto de seguridad, es importante aclarar que quizás sea un error descomponer variables que por sus características solo pueden ser comprendidas en su conjunto, pero con fines metodológicos “diseccionar” un concepto puede ser útil. Intentaremos hacer el ejercicio. A los efectos de describir las dimensiones de la seguridad, es útil la conceptualización de “Seguridad Humana” definida por el PNUD (1994), el cual establece que la misma es una preocupación universal por la vida y la dignidad humanas, que sus componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental) y que los efectos de las principales amenazas que la afectan son de alcance global (tráfico de drogas, terrorismo, presiones migratorias, degradación ambiental, sobrepoblación, desigualdad socioeconómica). En este sentido, el PNUD identifica siete componentes básicos de la Seguridad Humana: seguridad económica; alimentaria; de salud; ambiental; personal; de la comunidad y política.

Retomando el planteo de principios de los '90, de la consolidación de un mundo globalizado, interdependiente y cooperativo, la seguridad adquiere en su componente económico un valor relativo por encima de los demás. Según Michael Kleare (2003), en “Guerra por los Recursos”, “este planeamiento econocéntrico de la seguridad nacional devino política estadounidense oficial a comienzos de 1993, cuando la Administración Clinton asumió sus cargos. Tras observar que el mundo entraba en un período en que la competición económica eclipsa a la rivalidad ideológica, prometió que la administración impulsaría la seguridad económica con

la misma inventiva que antes dedicaba a la Guerra Fría” (p. 25). Siguiendo este argumento, cabe preguntarse dónde se ubica el uso de la fuerza. Pues bien, los militares no pueden hacer mucho para fomentar las relaciones comerciales o la estabilidad financiera, pero sí asegurar el abastecimiento de los insumos, materias primas, puertos y vías de comunicación, desde las regiones inestables y donde existen focos de conflicto. Más adelante se ejemplificará lo dicho en la posible estrategia de la OTAN para la región del mar Negro.

Dentro de este planteo econocéntrico de la seguridad, hay una dimensión, y quizás la más gravitante: La seguridad energética. Este concepto lo amplía Yergin (2006): Desde principios del año [2006] a la fecha los sucesos han subrayado la importancia del tema [la seguridad energética]. La disputa entre Rusia y Ucrania por el gas natural interrumpió temporalmente el suministro. Las tensiones en aumento sobre el programa nuclear de Teherán produjeron amenazas de Irán, segundo productor de la OPEP, de desencadenar una crisis petrolera. Y ataques aislados en algunas instalaciones petroleras redujeron las exportaciones de Nigeria, que es importante proveedora de EE.UU.

Es preciso, dados estos ejemplos, introducir en el análisis el uso de una herramienta política: la vinculación de cuestiones. La búsqueda de seguridad en algún área implica que hay vulnerabilidades (en este caso puede ser la dependencia energética), y esa desventaja es aprovechada por otros actores para negociar. Como se aprecia en la cita anterior, un elemento de mercado (el precio del crudo) es utilizado para negociar en el ámbito político (el programa nuclear). Siguiendo con Yergin: “El modelo actual de seguridad energética, nacido de la crisis de 1973, se enfoca sobre todo en la forma de manejar cualquier perturbación de los suministros de petróleo por parte de los países productores. Hoy se requiere expandir el concepto de seguridad energética para abarcar la protección de toda la cadena de suministros y la infraestructura, lo que es una tarea ingente”. Está claro que “expandir el concepto” implica que también se expandan las políticas y acciones concretas en materia de seguridad sobre los recursos energéticos.

Vinculado a lo anterior, el escenario es propicio para que grupos separatistas o antioccidentales, o fundamentalistas, con tácticas terroristas, dirijan sus acciones hacia objetivos como ductos, buques-cisterna, usinas eléctricas, etc., que afecten la seguridad. Esto es también efecto de preocupación en quienes diseñan estrategias globales de control sobre recursos estratégicos.

En síntesis, sobre este componente de la seguridad, se puede afirmar, en consonancia con Wirth et al. (2003) que “la energía es fundamental para la prospe-

ridad interna y la seguridad nacional de Estados Unidos. De hecho, los complejos vínculos entre la energía y los intereses nacionales estadounidenses se han estrechado cada vez más con el tiempo”. A priori es dable afirmar que EE.UU. orientó sus operaciones militares en función de una debilidad estratégica, que afecta a su seguridad: la dependencia en el sector energético.

Definiendo las Amenazas

Tal como se dijo al principio del apartado, existe una necesaria relación entre la seguridad y las amenazas, y la defensa como el catalizador. En este sentido podríamos definir la amenaza, de acuerdo con Wirth et al. (2003) “como la acción que apunta a cambiar las relaciones del sistema de fuerzas para imponer sus objetivos políticos; y la política defensiva, como la acción que intenta neutralizar la amenaza impidiendo la perturbación de las relaciones de fuerzas”. Vimos a lo largo del trabajo que la dinámica en el sistema internacional ha cambiado, en tanto sus actores principales y los objetivos que buscan alcanzar son diferentes. Sin embargo, y como corolario, la lógica sigue siendo la misma: la lucha por el poder entre las partes, y la tensión entre los actores que buscan modificar el statu quo y los que intentan mantenerlo.

En la relación seguridad-amenaza podemos encontrar patrones que relacionan lo que se busca mantener (seguridad) con las definiciones que terminada la Guerra Fría se dio de las “nuevas amenazas”, las cuales siguiendo a López (2003) no son necesariamente nuevas, sino que adquieren diferentes percepciones producto del cambio del contexto internacional. En este sentido, López dice que “es usual encontrar en el terrorismo internacional, las narcoactividades, el crimen organizado internacional, el tráfico ilegal de armas, la degradación del medioambiente, el fundamentalismo religioso, la pobreza extrema y las migraciones internacionales, mencionadas como algunas de esas nuevas amenazas” (p. 57). Si bien estas nuevas amenazas establecieron una agenda de seguridad global eso no descartó las amenazas tradicionales,³ que han cobrado además fuerza en el último tiempo. Podemos citar como ejemplos el renovado interés de EE.UU. en el escudo antimisiles, la proliferación nuclear en Medio Oriente, y las pretensiones territoriales de Rusia en el Polo Norte enfrentadas a las de Canadá, EE.UU., Dinamarca y Noruega; entre las más importantes.

3 Referidas a la salvaguarda de la integridad territorial y la defensa de la soberanía, donde están implicados los estados como actores. En América del Sur el conflicto del Cénepa (o Guerra del Cóndor) entre Ecuador y Perú es una muestra clara de que los conflictos interestatales seguían vigentes, y que en la actualidad se mantienen, aunque la norma es resolverlos por la vía pacífica.

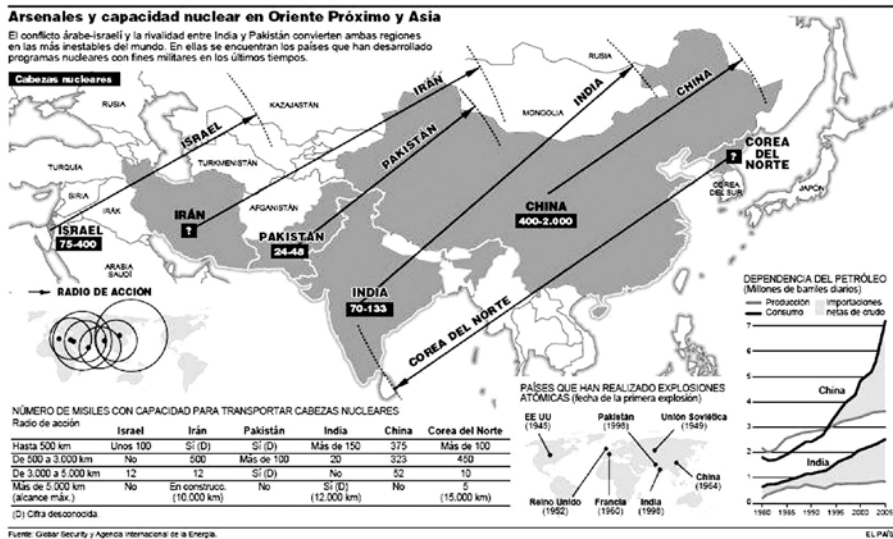
LA SEGURIDAD INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI

Tras haber analizado la evolución del concepto de seguridad y la forma en que se llevan adelante las operaciones armadas, cabe preguntarse cómo va a seguir configurándose el escenario internacional. Una de las primeras amenazas a la seguridad internacional, es la proliferación nuclear y el entramado de alianzas de países que poseen “la bomba”.

Es preciso analizar la situación estratégica en el corazón de Asia, en términos de “realpolitik”, donde buena parte del equilibrio de poder está fundamentado en el poder militar de esos países (Irán, India, Pakistán, China, Rusia, Israel, Corea del Norte, y por supuesto EE.UU.). La diferencia con la Guerra Fría está dada en el número de países con capacidad nuclear, la volatilidad de la situación política interna y de las relaciones internacionales regionales, y la posición estratégica de los “grandes jugadores”: EE.UU. (más los aliados europeos), Rusia y China. La estabilidad del sistema bipolar sustentada en parte por lo que se dio en llamar M.A.D. (Destrucción Mutua Asegurada) no es un elemento que pueda verificarse en la situación actual. Por el contrario, el avance tecnológico y el desarrollo de “bombas nucleares tácticas” podría alentar su uso en un conflicto bélico.

Desde principios de 2007 los medios internacionales vienen “alertando” (vale dejar en claro que los medios de prensa responden a determinados intereses y por ende de difusión de información) de los planes de ataque de Irán a Israel y viceversa. Entre sus capacidades militares, se pudo saber según información de prensa (Página 12, 20/09/07) que “Irán dispone también de una versión avanzada del misil Shahab 3 que tiene un alcance de 2.000 kilómetros y que puede cargarse con cabezas nucleares”. Se conoce que Israel también cuenta con un importante arsenal nuclear capaz de penetrar las defensas iraníes y destruir las centrales nucleares de dicho país. Operaciones de este tipo no son nuevas para Israel, en 1981 una cuadrilla de aviones israelíes F-15 y F-16 convirtió en ruinas la central nuclear iraquí de Osirak, a sólo 30 kilómetros de Bagdad. De esta situación cabe destacar, además, que Rusia es un importante proveedor de Irán de tecnología y armamento. A fines de 2006, los medios de comunicación seguían reflejando la situación: “Rusia entregó a Irán los primeros sistemas de misiles antiaéreos Tor M-1, que sirven para proteger instalaciones nucleares, en medio del conflicto internacional por el programa atómico de Teherán. La empresa estatal rusa Rosoboronexport firmó a fines del año pasado (2005) un contrato con el Ejecutivo iraní, para el suministro de un total de 29 sistemas antiaéreos que pueden destruir aviones, helicópteros, naves espías no tripuladas y misiles. La firma se produjo a pesar de la fuerte oposición de Estados Unidos e Israel” (Página 12, 25/11/06).

El siguiente mapa muestra la capacidad nuclear de los países de esta región:

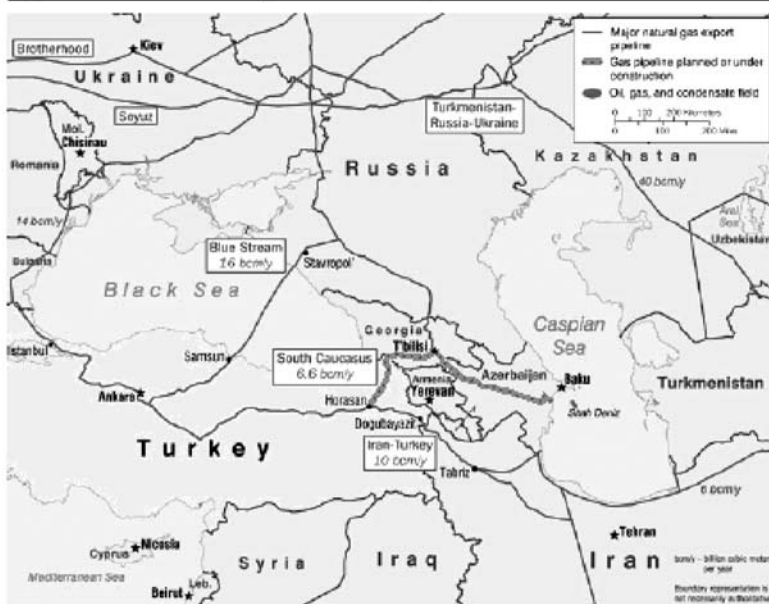


Por otro lado, los intereses que afectan a la seguridad interna, como el acceso a fuentes de energía, quedan reflejados en la política exterior de EE.UU., y eventualmente sus socios estratégicos. Un ejemplo es el interés de mantener condiciones de estabilidad en la región del mar Negro y del mar Caspio. Un documento de trabajo de Rumer y Simon (2006) publicado en el “Institute for National Strategic Studies”, dependiente de la National Defense University (EE.UU.) lleva el título “Hacia una estrategia Euro-Atlántica para la región del mar Negro”. En dicho trabajo lo que interesa rescatar es el interés sobre la región del mar Negro, y la creciente importancia para la OTAN, por tratarse del lugar con mayor cantidad de ductos de hidrocarburos que abastecen a Europa y sobre los que EE.UU. tiene intereses. Estos intereses chocan con los de Rusia en la región. Según Michael Kleare (2003) “ambos países procuran extraer ventajas económicas de la explotación energética en esos lugares, y ambos quieren determinar las rutas que deba recorrer esa energía para salir al mundo exterior. Ambos contemplan el Caspio y el Asia Central como el botín geopolíticamente importante en la nueva distribución de poder a escala mundial después de la finalización de la Guerra Fría”.

Los siguientes mapas, extraídos del citado documento del Institute for National Strategic Studies, dan una idea acabada de la importancia estratégica de esta zona, y de lo que implica controlar los recursos que en la misma circulan. Es importante señalar que se trata de una zona con conflictos latentes y otros en desarrollo, lo cual suma complejidad a la lucha entre los grandes actores. En el trabajo consta que “tres de los seis estados del litoral del mar Negro (Turquía, Bulgaria y Rumania)

son miembros de la Alianza; Ucrania y Georgia en diferentes momentos declararon su interés en sumarse, y Rusia, quien se opone a la expansión de la Alianza, desarrolla su propia estrategia de seguridad en relación con esos países” (p. 6).

Figure 2. Black and Caspian Sea Gas Pipelines



Source: U.S. Department of Energy, Energy Information Agency, "Caspian Sea: Maps," Country Analysis Briefs, September 2005, <www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Caspian/Maps.htm>.

Figure 1. Black and Caspian Sea Oil Pipelines



Source: U.S. Department of Energy, Energy Information Agency, "Caspian Sea: Maps," Country Analysis Briefs, September 2005, <www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Caspian/Maps.htm>.

Los dos casos planteados: la proliferación nuclear en Asia Central y la lucha por el control de los recursos hidrocarbúricos estratégicos en el litoral del mar Negro y Caspio, son dos ejemplos que permiten analizar hacia dónde van dirigidas las relaciones internacionales. Es evidente que el planteo “econocéntrico” que se desarrolló más arriba sigue primando, pero con estrategias que se basan más en el poder duro o “hard power”. Esto no quiere decir que se le reste importancia a las “nuevas amenazas”, pero quizás estemos asistiendo a un renacer de la “realpolitik”, y un creciente escenario de movimientos estratégico militares.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo del trabajo se ha discutido acerca de los dos momentos del sistema internacional: desde la primera guerra del golfo y la inauguración del Nuevo Orden Mundial por George Bush (padre) hasta los atentados del 11-S y de ese quiebre en la historia hasta nuestros días. Estos dos momentos no fueron demasiado diferentes en esencia para el actor más importante del sistema internacional, EE.UU., ya que ambos momentos coinciden con una estructura unipolar del sistema tal como se la ha definido en las primeras páginas. La explicación de que estos dos momentos no son distintos es porque los intereses de EE.UU. no cambiaron a lo largo del período que se estudia. Se puede constatar que persistieron los intereses económicos y la seguridad interna (en todas sus dimensiones), así como el objetivo de ser un actor de preeminencia aún en un mundo multipolar (diagnóstico en el que como pudimos ver se equivoca Layne, al menos en la proyección temporal).

El objetivo del trabajo era analizar el uso de la fuerza en ambos períodos ante un cambio en los parámetros de la seguridad internacional, y esto quedó debidamente desarrollado. Se verificó que EE.UU. y sus aliados tras el 11-S tuvieron un margen de maniobra que les permitió actuar por fuera del Consejo de Seguridad, e incluso lograr una legitimidad apócrifa. En el caso concreto de la invasión a Irak, Immanuel Wallerstein (2002) se adelanta a los hechos un año antes de las operaciones, dice que “George W. Bush es un incompetente desde el punto de vista geopolítico: ha permitido que una camarilla de halcones le indujera a adoptar una decisión, la invasión de Irak, de la que no puede desdecirse y que tendrá consecuencias negativas para todos, pero en primer lugar para Estados Unidos. De ahí saldrá malherido políticamente, quizá sin remedio”. Y agrega que la intervención será “un segundo Vietnam. ¿Es que en la Administración Bush nadie puede ver eso? Quizá algunos, pero no cuentan. ¿Por qué? Porque Bush se ha metido él mismo en un dilema insoluble. Si sigue adelante con la invasión de Irak se hundirá, como Lyndon Johnson, o será humillado como Richard Nixon. Y el fracaso estadounidense dará finalmente a los europeos valor para ser europeos y no atlánticos”.

Además de la elocuencia del texto, es interesante rescatar un elemento que no fue analizado en el trabajo, pero que aporta argumentos de análisis. El “dejar hacer” de la comunidad internacional, encabezada por la Unión Europea, puede tener su razón de ser en la posibilidad que el desgaste de EE.UU. lleve al multipolarismo. Por lo que, por otro camino, el equilibrio de poder termine regulando las relaciones internacionales y modificando la estructura unipolar.

Por último, las conclusiones del trabajo deben abordar la importancia creciente de los países de Asia Central, alimentada en parte por EE.UU. y Rusia en materia estratégico-militar, y por características estructurales propias de cada país en lo económico. El centro geopolítico y económico del mundo está girando hacia esta zona, y por las razones desarrolladas sobre todo en la última parte, debe ser analizada con especial interés. Pero es un tema que excede los objetivos y páginas de este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

BBC Mundo.com (2003, 19 de marzo). Irak: bombardean en zona de exclusión. Recuperado el 22 de septiembre de 2007 de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2863000/2863101.stm

CALLE, Fabián (2006, marzo). El mundo que viene. Entrevista a Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlián. Revista DEF [en línea]. Recuperado el 14 de mayo de 2007 de http://www.defdigital.com.ar/2006/07-numero/nota_tapa.htm

CLARÍN, Diario (2007, 15 de octubre). Turquía atacó con cañones a los kurdos en el norte de Irak. Recuperado el 17 de octubre de 2007 de <http://www.clarin.com/diario/2007/10/15/elmundo/i-02215.htm>

CLARÍN, Diario (2006, 15 de octubre). Afirman que Israel atacó Siria para destruir un reactor nuclear. Recuperado el 17 de octubre de 2007 de <http://www.clarin.com/diario/2007/10/15/elmundo/i-02301.htm>

CLARÍN, Diario (2003, 23 de marzo). Diez claves para entender la guerra. Recuperado el 22 de septiembre de 2007 de <http://www.clarin.com/diario/2003/03/23/i-01901.htm>

ESPINOSA, Ángeles (2007, 20 de septiembre). Irán tiene un plan para atacar a Israel. PÁGINA 12 [en línea]. Recuperado el 22 de septiembre de 2007 de <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/elmundo/subnotas/91666-29182-2007-09-20.html>

- HAAS, Richard (2005). El cambio de régimen y sus límites, -[en línea]. Foreign Affairs en Español [en línea] Recuperado el 12 de septiembre de 2007 de www.foreignaffairs-esp.org/20051001faenespessay050415/richard-n-haass/el-cambio-de-regimen-y-sus-limites.html
- HAAS, Richard (1999). Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World, Revised Edition. Recuperado el 04 de julio de 2007 de brookings.nap.edu/books/081573135X/html/index.html
- HALPERÍN, Fernando (2007, 08 de enero). Osirak: una táctica similar hace 16 años. La Nación [en línea]. Recuperado el 22 de septiembre de 2007 de http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=873539
- KAGAN, Robert (2004). La crisis de legitimidad de Estados Unidos. En Foreign Affairs en Español [en línea] Recuperado el 20 de junio de 2007 de <http://www.foreignaffairs-esp.org/20040401faenespessay040208/robert-kagan/la-crisis-de-legitimidad-de-estados-unidos.html>
- KLEARE, Michael (2003). Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. España: Ed. Urano-Tendencias.
- LAYNE, Christopher (2006). The Unipolar Illusion Revisited. The Coming end of the United States Unipolar Moment. En International Security, Vol. 31, No. 2, pp. 7-41.
- LAYNE, Christopher (1993). The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise. En International Security, Vol. 17, No. 4, pp. 5-51.
- LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo (compiladores) (2003). Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana. Recuperado el 03 de abril de 2003 de www.pnud.org
- RUMER, Eugene y SIMON, Jeffrey (2006, abril). Toward a Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, Occasional Paper 3; National Defense University Press.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis (2003). Una reconceptualización de las nuevas amenazas: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. En: "Nuevas amenazas", López - Saín (compiladores)

WALLERSTEIN, Immanuel (2002, 01 de abril). Irak: Cómo se hunden las grandes potencias. Recuperado el 14 de junio de 2007 de <http://www.binghamton.edu/fbc/86-sp-rn.htm>

WIRTH; Gray y Podestá (2003). El futuro de la política energética. Foreign Affairs en Español [en línea] Recuperado el 20 de junio de 2007 de <http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespessay030406/timothy-e-wirth-c-boyden-gray-john-d-podesta/el-futuro-de-la-politica-energetica.html>

YERGIN, Daniel (2006). Para garantizar la seguridad energética. En Foreign Affairs en Español [en línea] Recuperado el 20 de junio de 2007 de <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060401faenespessay060213/daniel-yergin/para-garantizar-la-seguridad-energetica.html>

LA TECNOLOGÍA MILITAR AÉREA EN LA LUCHA CONTRATERRORISTA[∞]

JOSÉ ANTONIO PEÑA RAMOS*

RESUMEN

Actualmente la construcción teórica y la difusión científica y mediática de la fórmula “guerra asimétrica” son una consecuencia de la plasmación cada vez mayor de dicha tipología de guerra en la realidad, específicamente en el enfrentamiento entre ejércitos occidentales y el terrorismo yihadista. Ello ha obligado a los teóricos al replanteamiento y a la redefinición del significado de un tradicional y consolidado aparato teórico-conceptual que hasta el momento había resultado útil para explicar la naturaleza de determinados conflictos. Sin embargo, el presente artículo pretende demostrar que con el uso de capacidades militares específicas y la conveniente preparación de los ejércitos tradicionales para estos conflictos es posible atenuar dicha asimetría y poner en valor elementos de los conflictos armados tradicionales. En este sentido el uso de medios aéreos como el Predator puede resultar fundamental, si bien, como veremos, genera una serie de problemas a diferentes niveles que trataremos de abordar.

Palabras clave: Conflictos asimétricos, terrorismo, yihadismo.

ABSTRACT

AIR MILITARY TECHNOLOGY IN THE STRUGGLE AGAINST TERRORISM

Nowadays, the “Asymmetric War” formula theoretical construction and its scientific and Media spreading are consequences of the fact that such typology is turning more and more frequently into reality, specifically on the confrontation between Western armies and Jihadist terrorism. It has compelled specialists to redraw and

* Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y Licenciado en Sociología. Es profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, España. Sus líneas de investigación son inmigración, integración, ciudadanía e Islam. España. japer@ugr.es

[∞] Fecha de Recepción: 030408

Fecha de Aceptación: 010808

redefine the meaning of a traditional and well-established theoretical and conceptual apparatus, suitable to explain the nature of certain conflicts up to recently. However, this paper aims to prove that the resort to specific traditional military capabilities and an appropriate training of conventional armies on these conflicts makes possible to reduce such asymmetry and to upgrade some elements of traditional armed conflicts. In this sense, aerial resources -such as the Predator UAV- may become essential, allowing for the fact that -as we shall see- it gives rise to different kinds of problems we will try to tackle.

Key words: *Asymmetric conflicts, terrorism, jihadism.*

INTRODUCCIÓN

Actualmente la construcción teórica y la difusión científica y mediática de la fórmula “guerra asimétrica” no son sino una consecuencia de la plasmación cada vez mayor de dicha tipología de guerra en la realidad, específicamente en el enfrentamiento entre Fuerzas Armadas de estados occidentales (y sus aliados) y organizaciones terroristas de naturaleza yihadista. Ello ha obligado a los teóricos de la materia al replanteamiento y a la subsiguiente redefinición del significado de un tradicional y consolidado aparato teórico-conceptual que hasta el momento había resultado útil para explicar determinados fenómenos de naturaleza conflictual.

Sin embargo, el presente artículo pretende demostrar que haciendo uso de capacidades militares específicas y preparando convenientemente a los ejércitos tradicionales para dichos conflictos es posible atenuar dicha asimetría y poner en valor elementos de los conflictos armados tradicionales. En este sentido el uso de medios aéreos como el hipertecnificado Predator puede resultar fundamental, si bien, como veremos, puede conllevar una serie de problemas a diferentes niveles.

1. ¿Por qué es necesaria una revisión conceptual?

El primero y más relevante de los conceptos a revisar sería el concepto mismo de “victoria”, del que se derivan necesariamente otros dos: el de “ganador/es” y el de “perdedor/es”, los cuales se ven inmersos en un proceso de difuminación por cuanto la naturaleza de este tipo de enfrentamiento dificulta extraordinariamente la atribución de dicha victoria a alguna de las dos o más partes que se hallan en conflicto.

En este sentido, se ha venido apuntando durante los últimos años, sobre todo tras la evolución de los acontecimientos en la campaña iraquí y el fortaleci-

miento de los talibán en Afganistán, que en el enfrentamiento entre fuerzas armadas y organizaciones terroristas aquéllas deben aprender a asumir la imposibilidad de la consecución de la denominada “victoria total” o “definitiva”; una victoria como la supuestamente lograda, por ejemplo, por los aliados sobre las potencias del Eje en la II Guerra Mundial.

Sin embargo, lo cierto es que este tipo de victoria ha resultado más que excepcional a lo largo de la historia –incluso en contextos de guerra convencional–, y para nada aplicable a la obtenida en 1945 frente al nazismo, pues la realidad ha venido a demostrar que este no fue total ni definitivamente eliminado. En muy raras ocasiones se pondrá término a cualquier tipo de contienda mediante una victoria “total”.

Por tanto, la paradoja actual radica en la percepción cada vez más generalizada de que las fuerzas armadas de los estados occidentales han “perdido” o están “perdiendo” en su lucha contra el terrorismo yihadista, en la medida en que no están consiguiendo sobre él esas victorias totales que, como se ha señalado, en muy contadas ocasiones se han dado en otros contextos. Ello ha devaluado sobremanera el importante papel que las Fuerzas Armadas pueden desempeñar en dicha lucha.

Además, en ocasiones, como en el caso específico de Iraq, dicha victoria no se entiende para muchos sin una democratización y una dinamización socioeconómica del país; lo cual resulta sin lugar a dudas excesivamente ambicioso. La consecución de un Iraq razonablemente estable y seguro sería hoy por hoy suficiente para ser considerada como una auténtica victoria. Como ha señalado Daniel Pipes –citado por Catalán (2007)–, una autoridad mundial en este terreno, la coalición debe renunciar a “su objetivo excesivamente ambicioso de un Irak democrático, libre y próspero, poniendo sus miras en su lugar en un Irak que sea seguro, estable y decente”.¹ En este sentido, cabe plantearse si el mundo occidental debe ser mucho más modesto y realista tanto en los objetivos que persigue como en la interpretación de los resultados de determinados conflictos y en la expectativas que genera sobre ellos, pues a veces se exige a sí mismo lo que al día de hoy no puede conseguir ni garantizar, menos aún en un contexto internacional de lucha contra los yihadistas en numerosos escenarios a nivel mundial.

1 Citado por CATALÁN DEUS, J. (2007, 3 de septiembre): Septiembre decisivo en Irak. ¿Repliegue sin retirada? Safe Democracy Foundation [en línea]. Recuperado en 1 de enero de 2008, de <http://spanish.safe-democracy.org/2007/09/03/septiembre-decisivo-en-irak/>

Un ejemplo evidente y reciente de esta tendencia es el informe publicado en octubre de 2007 por Paul Rogers, consultor del influyente Oxford Research Group (ORG)² en temas de seguridad global, en el que abierta y –a nuestro entender– exageradamente se reconocía la estrepitosa derrota de Occidente en su lucha contra el terrorismo.³ Una línea similar seguía Peter Bergen, también en octubre de 2007, en su artículo War of Error. How Osama bin Laden Beat George W. Bush, en el que el autor destacaba las fortalezas de Al Qaeda y su inquebrantable capacidad y deseo de resistencia ante un mundo occidental encabezado por Estados Unidos.⁴

Además, la cercanía de las elecciones presidenciales de noviembre de 2008 ha propiciado que el Partido Demócrata lleve meses tratando de hacerle insostenible al Presidente George W. Bush el mantenimiento de las tropas en suelo iraquí, sobre todo después de que dicho partido obtuviese la victoria en las elecciones legislativas de 2006. La conveniencia o no del mantenimiento de las tropas en Iraq se ha situado, de este modo, en el siempre peligroso e interesado terreno del debate electoral. Las diferentes propuestas de retirada de tropas constituyen al día de hoy una absoluta irresponsabilidad, y adolecen, en el mejor de los casos, de poco o ningún realismo. No habrá una solución dialogada del conflicto iraquí si no se logra controlar previamente la situación de violencia del país.

Si a todo este tipo de contingencias le sumamos la asunción por amplios sectores de las sociedades avanzadas de que los yihadistas, dado su perfil, tienen de antemano la partida ganada cualquiera que sea la naturaleza (no solo militar) de los métodos y capacidades empleados contra ellos, podemos llegar a la desoladora conclusión de que son actualmente invencibles, y virtualmente ganadores en toda contienda que se libre.

2. La verdadera utilidad de las Fuerzas Armadas: las lecciones aprendidas

En nuestra opinión, sin embargo, esta percepción no se corresponde con la realidad, por diversas razones que vamos a tratar de explicar a continuación.

2 El ORG es un think tank fundado en 1982 que aspira a la resolución no militar de conflictos globales. En el año 2003 ganó el Premio de la Paz Niwano, y en el 2005 The Independent lo consideraba uno de los veinte principales think tanks del Reino Unido (Fuente: Oxford research group: What makes ORG different [en línea]. Recuperado el 9 de febrero de 2008, de http://oxfordresearchgroup.org.uk/about_us/about.php)

3 ROGERS, P. (2007). Towards Sustainable Security: Alternatives to the War on Terror. Oxford Research Group International Security Report 2007. Recuperado el 18 de enero de 2008, de <http://oxfordresearchgroup.org.uk/publications/books/ar07.php>

4 BERGEN, P. (2007, 22 de octubre). War of Error. How Osama bin Laden Beat George W. Bush. The New Republic [en línea]. Recuperado el 23 de marzo de 2008, de http://www.newamerica.net/publications/articles/2007/war_error_6154

En primer lugar tomaremos como referencia a Israel, con todas las reservas pertinentes al tratarse de una de las naciones más amenazadas del mundo, que en el último medio siglo ha tenido que hacer frente no solo a ejércitos convencionales, sino a organizaciones terroristas, haciendo en numerosas ocasiones un uso controvertido de la fuerza.

El ejemplo del Estado hebreo es una muestra de la posibilidad y viabilidad de derrotar a los terroristas empleando medios físicos coercitivos de naturaleza militar. No obstante, ello no significa que no sean necesarios otros medios y tácticas, como la presión policial, la persecución de las fuentes de financiación, la diplomacia y la implementación de políticas de integración; tampoco significa que aquéllas sean las más importantes en la lucha contra el terrorismo. Los que a continuación se exponen podrían ser, de forma sintética, cinco de los principales éxitos militares israelíes en su lucha contra el terrorismo, ordenados cronológicamente (Maoz, 2007):

- 1°. Ya en 1953 -solo cinco años después de la creación de Israel- fuerzas paracaidistas especiales comandadas por Ariel Sharon iniciaron la ejecución de las “operaciones de represalia” ordenadas por David Ben Gurion, que pusieron fin prácticamente a las actividades de sabotaje y terror auspiciadas por los estados egipcio y jordano que hostigaban a la población israelí.
- 2°. A principios de los años 70, la política de Sharon, ya general, de combatir día tras día el terrorismo, las veinticuatro horas de cada uno de los trescientos sesenta y cinco días del año, provocó una sobresaliente reducción de la actividad terrorista en la Franja de Gaza.
- 3°. La eliminación física de los miembros de la organización terrorista “Septiembre Negro” que habían planificado y perpetrado el asesinato de once atletas israelíes el 5 de septiembre de 1972 -durante la celebración de los Juegos Olímpicos de Munich- trajo como consecuencia la desaparición total de dicha organización en un plazo de solo dos años.
- 4°. La expulsión de Beirut (Líbano) en septiembre de 1982, en el marco de la “Operación Paz para la Galilea”, de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y de sus aproximadamente 8.000 miembros privó a dicha organización de la importante base de operaciones terroristas contra Israel que para ella constituía el Estado libanés.

5°. La estrategia adoptada e implementada por el gobierno israelí a partir de 2002 de persecución y eliminación de infraestructuras y células terroristas en sus propias bases ha reducido extraordinariamente el número de víctimas mortales israelíes. Así, mientras que en 2002 los terroristas lograron acabar con la vida de 452 israelíes, en 2005 solo pudieron hacerlo con la de 56, y en 2006 con la de 24.⁵

Existen, no obstante, numerosos ejemplos que no han estado protagonizados por el Estado hebreo. Uno de los más relevantes fue quizá el acaecido durante la madrugada del 15 al 16 de febrero de 1986. Tan solo diez días antes, el 5 de abril, un atentado terrorista perpetrado en una discoteca berlinesa frecuentada por personal militar estadounidense había costado la vida a dos soldados de dicha nacionalidad y había herido a setenta y nueve. Con motivo de este atentado Estados Unidos ejecutó la operación aérea de represalia “El Dorado Canyon” (autorizada por el Presidente Reagan el día anterior, 14 de abril) contra cinco instalaciones libias, que estuvieron a punto de acabar con la vida del mismo Gadafi -uno de los objetivos del ataque-, quien se vio obligado a modificar inmediatamente su política de apoyo a determinadas organizaciones terroristas. De este modo, en tan solo unos minutos que duró el ataque aéreo se había logrado que un Estado como Libia desistiese de proseguir por la senda del terror, con todo lo que ello significaba y ha significado de cara a la estabilidad y la seguridad en el medio y largo plazo para la cuenca mediterránea y el resto del mundo.⁶

En este sentido causa hoy estupor, cuanto menos, releer las palabras anteriores al 11-S del ex consejero de la Casa Blanca Richard E. Clarke. Según el, en el año 2000 Predator localizaron en tres ocasiones a Bin Laden, pero no pudieron eliminarlo al estar desprovistos de armamento. Fue entonces cuando se pensó en armarlos para eliminar al líder de Al Qaeda;⁷ así, bajo la dirección del general John Junger, del comando de combate aéreo, se armó al Predator con el mismo tipo de misiles que el de los AH-1W Cobra o AH-64 Apache. Las pruebas comenzaron en febrero de 2001 en la antigua Base Aérea de Indian Springs, actual Base Aérea de Creech (Nevada), base central de los Predator, pero el programa se vio acelerado tras los atentados del 11-S. Por todos es conocido que Al Qaeda es mucho más que Bin Laden, pero probablemente su eliminación hubiese supuesto un cambio cualitativo en la lucha contra el terrorismo global.

5 MAOZ, D. (2007, 20 de enero): ¿Puede un ejército convencional derrotar a una organización terrorista? [en línea]. Recuperado el 12 de marzo de 2008, de <http://hagshama.org.il/es/recursos/view.asp?id=2213>

6 SIGLO21INFO: Operación El Dorado Canyon (15-4-1986). Siglo21info [en línea]. Recuperado el 13 de febrero de 2008, de <http://siglo21info.com/militaris/operaciones/dorado-canyon.html>

7 Previamente no había prosperado el proyecto de utilizar aviones AC-130 provistos de misiles AGM-114 Hellfire.

En cuanto al actual conflicto iraquí, tras cinco largos y duros años parece que ha comenzado ya a desatascarse, a convertirse en “un escenario inimaginable hasta hace poco, pero que a inicios de 2008 puede convertirse en una sorprendente realidad”, situación en la que “no debemos restar importancia al aumento de la efectividad contraterrorista del Ejército norteamericano, fruto de la culminación de un doloroso proceso de aprendizaje y adaptación organizacional” (Torres Soriano, 2008).⁸

El nuevo enfoque estratégico del general David H. Petraeus ha resultado muy eficaz y ha contribuido enormemente al declive de Al Qaeda en Iraq durante los últimos meses. El nuevo jefe de las fuerzas multinacionales, que ha incrementado en 21.500 el número de efectivos desplegados sobre suelo iraquí –llegando hasta los 162.000–, ha logrado grandes éxitos al recuperar la iniciativa perdida en la lucha contra la organización terrorista, tras un año 2006 aciago. Así, ha tenido lugar una notable reducción del número de bajas propias y civiles, así como de la violencia en Bagdad y en la provincia del Al-Anbar. Ello ha permitido concentrar un mayor número de efectivos en tres áreas: la capital, la provincia de Diyala –en la que los yihadistas siguen disfrutando de importante apoyos– y las conflictivas áreas de población mixta situadas al sur de Bagdad. Una mayor disponibilidad de fuerzas, junto al acercamiento por parte de Estados Unidos a las tribus sunníes para distanciarse de Al Qaeda y una mayor sensibilidad y preocupación hacia los problemas cotidianos de los iraquíes, están siendo, por tanto, las claves del éxito (Calvo, 2007).⁹ El general Petraeus, doctor por la Universidad de Princeton con una tesis sobre la guerra de Vietnam y autor de un manual de contrainsurgencia al que dedicó catorce meses,¹⁰ es consciente de la equivocación que supone la puesta en práctica de medidas contrainsurgentes solo con fuerzas especiales, dejando en un segundo plano al Ejército (Moreno: 2007).¹¹

Otra realidad a tener muy en cuenta es que determinados conflictos armados entre ejércitos occidentales regulares y organizaciones terroristas presentan

-
- 8 TORRES SORIANO, M. R. (2008, 14 de enero): El imparable declive de Al Qaeda en Irak. ¿Por qué la organización de Abu Ayyub al-Masri vive su ocaso? Safe Democracy Foundation [en línea]. Recuperado el 28 de marzo de 2008, de <http://spanish.safe-democracy.org/2008/01/14/el-imparable-declive-de-Al-Qaeda-en-irak/#more-913>
- 9 CALVO, J. L. (2007, 1 de octubre): Irak. La ofensiva del general Petraeus. Fundación Athena Intelligence [en línea], N° 5/07. Recuperado el 19 de febrero de 2008, de <http://athenaintelligence.org/a5.pdf>
- 10 En esta dirección web se puede acceder al manual completo del general Petraeus Counterinsurgency. PETRAEUS, D. H. (2006, diciembre): Counterinsurgency. FM 3-24 [en línea]. Recuperado el 25 de marzo de 2008, de <http://fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>
- 11 MORENO IZQUIERDO, R. (2007, 30 de enero): David Petraeus, el nuevo gurú de Washington. El destino de George W. Bush en manos del ‘US Army’. Safe Democracy Foundation [en línea]. Recuperado el 11 de marzo de 2008, de <http://spanish.safe-democracy.org/2007/01/30/david-petraeus-el-nuevo-lemggurul-emg-de/>

unas características que hasta cierto punto los aproximan más a la tipología de guerra simétrica que a la de guerra asimétrica. Es el caso del enfrentamiento entre el Estado de Israel y Hezbolá (Partido de Dios), organización pseudoestatal que desempeña funciones propias de un Estado en el sur de Líbano, el sur de Beirut y el valle de la Bekaa; lo que podríamos considerar como un Estado dentro de otro Estado. De este modo, aunque Israel cuenta con uno de los ejércitos más avanzados y eficaces del planeta, Hezbolá dispone de la nada desdeñable cifra de entre cuatro mil y cinco mil combatientes y de un arsenal de cohetes que pocos estados en el mundo poseen, fabricados además con una tecnología que desde luego tampoco todos los estados tienen a su alcance. Incluso el 14 de julio de 2006 Hezbolá sorprendió a Israel al atacar su navío *Spear*, situado frente a las costas de Beirut, con dos misiles tipo crucero C-802/YJ-2 guiados por radar, de origen chino y probablemente de fabricación iraní (Ballesteros Martín, 2006).¹²

A diferencia de quienes consideran que el empleo de ejércitos contra los yihadistas legitima indirectamente la actuación de éstos por cuanto los eleva innecesariamente a un rango de “combatientes” que no merecen, y defienden el uso de medios policiales para “degradarlos” al de meros “delincuentes”, la primera opción –acompañada, como hemos señalado, de otra serie de medidas– aporta una gran ventaja: permite el uso contra ellos de toda la fuerza que sea necesaria para lograr su eliminación. Además, en contextos en los que las batallas se libran en escenarios fuera del territorio nacional, como Iraq o Afganistán, la utilización de las Fuerzas Armadas resulta irrenunciable.

Por todo lo cual, hemos de señalar que no es solo necesario repensar conceptos como los de victoria o enemigo en el contexto de guerra asimétrica, sino que es la propia fórmula “guerra asimétrica” la que ha de ser repensada, así como la de “conflicto de baja intensidad” o la de “insurgencia armada”. Ello para llegar a la conclusión de que no son adecuadas en el contexto actual de lucha global contra el terror, que no es sino una “guerra -propriadamente dicha- contra el terrorismo”. De lo contrario estaremos restando legitimidad a las Fuerzas Armadas y a sus instrumentos para combatir a los terroristas, los cuales están muy interesados a su vez, dadas sus menores capacidades para infligir daños al enemigo, en conceptualizar y llevar el enfrentamiento al terreno de las denominadas “guerras de desgaste”, concentrando sus esfuerzos en dañar a la población civil antes que a los militares.

12 BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2006, septiembre): Las estrategias de Israel y de Hizbulá. *Revista Española de Defensa* [en línea], N° 222, año 19, pp. 52-55. Recuperado el 9 de enero de 2008, de <http://mde.es/revista/222.pdf>

Tal y como señala Ballesteros Martín (2006), coronel Jefe del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas españolas (Centro Superior de Estudios de la Defensa, Ceseden), la necesidad de implicar a las Fuerzas Armadas en la lucha contraterrorista fue una de las conclusiones de la cumbre sobre terrorismo celebrada en Madrid en marzo del año 2005, concretamente en la concurrencia de alguna, varias o todas las circunstancias siguientes:

- Las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado se encuentran desbordadas por una amenaza terrorista, o simplemente necesitan un refuerzo.
- Dichas fuerzas y cuerpos son incompetentes y/o corruptos, sobre todo en estados menos desarrollados.
- La amenaza se localiza fuera de las fronteras estatales o es necesaria la impermeabilización de las mismas.
- Se requieren capacidades específicas de naturaleza militar para la defensa.
- Es necesaria la cooperación militar con Fuerzas Armadas de otros estados para reforzarlas en su lucha contra el terrorismo.¹³

Es precisamente esa “guerra de desgaste”, de carácter indefinido, la que las Fuerzas Armadas occidentales no pueden permitirse, sino que deben lograr a través de continuas ofensivas revalorizar el factor tiempo para que sean los yihadistas –y no ellas– los que adopten una postura defensiva y reactiva, para minarlos psicológicamente, quebrar su voluntad de continuar atentando y forzarles a la comisión de errores. Ese fue precisamente el error estratégico que las tropas estadounidenses cometieron en Iraq durante el sangriento 2006: permitir que fuesen los terroristas y las milicias los que llevaran la iniciativa de la situación. Ahora, sin embargo, los soldados estadounidenses han “salido de los cuarteles” para combatirlos en su propio terreno.¹⁴ Especialmente importante al respecto resulta la captura o eliminación selectiva (generalmente a través de medios aéreos) de los líderes de las organizaciones yihadistas, cuya eficacia ha quedado evidenciada, como acabamos de ver, en el caso del conflicto árabe-israelí, pero también en otros contextos, como el afgano o el iraquí. Es cierto que la asimetría del conflicto depende básicamente de la postura adoptada en él por los yihadistas, pero tam-

13 BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2006, 18 de agosto): El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional. ARI [en línea], N° 91/2006. Recuperado el 24 de enero de 2008, de <http://realinstitutoelcano.org/analisis/1025.asp>

14 Moreno Izquierdo ha señalado que no es la primera vez que Estados Unidos incurre en este error, pues ya lo cometió en El Salvador y en Nicaragua (MORENO IZQUIERDO, R.: op. cit.).

bién lo es que se han visto abocados a ella dada su inferioridad a la hora de infligir daño al enemigo.

Para evitar un elevado número de bajas propias –cada vez menos toleradas por las sociedades occidentales posheroicas, incluso por las que lo son menos, como la israelí o la estaounidense– se hace necesario el empleo de incursiones aéreas, ya que incluso las que Maoz denomina “técnicas terrestres creativas” –como las que según él debe realizar Israel en territorio libanés para destruir 15.000 o 20.000 cohetes Katiuska de corto alcance– van a conllevar irremediamente un elevado coste humano, por más que se trate de reducir el mismo (Maoz, 2007).¹⁵ Por no hablar del número de bajas que tales incursiones terrestres pueden conllevar en Iraq o Afganistán. No debemos olvidar que la opinión pública puede jugar en este sentido un papel crucial, como quedó demostrado por ejemplo con la guerra de Vietnam, perdida por Estados Unidos en su propia nación, al retirarle la población su apoyo, puesto que difícilmente se puede mantener que sus Fuerzas Armadas fueran derrotadas desde el punto de vista militar. No obstante, siguiendo la tesis de Richard Sobel (2001) en *The impact of Public Opinion on U.S. Foreign policy since Vietnam. Constraining the Colossus*, la opinión pública, cuyo papel ha sido creciente, constriñe pero no determina la política exterior de una democracia.¹⁶

Además, el Presidente Bush es muy consciente de que la situación actual en Iraq dista mucho de la experimentada en Vietnam por el ejército de su país en los años sesenta y setenta, “entre otras razones porque el drama de la nación árabe no ha despertado todavía en Estados Unidos ni una sola movilización popular digna de engrosar las hemerotecas”. Bush conoce que el conflicto puede desgastarle, “pero la erosión nunca llegará a pulverizarle mientras los demócratas no presenten una hoja de ruta viable y pormenorizada, que permita que Estados Unidos salga de Irak sin la sensación de haber claudicado tras dejar a sus espaldas un barullo descomunal” (Méndez Asensio, 2007).¹⁷

3. El valor del uso de medios militares aéreos: el Predator

Podemos comprobar, por tanto, la relevancia que en el actual teatro de lucha contra el terrorismo global a escala planetaria está adquiriendo el uso de

15 MAOZ, D.: op. cit.

16 SOBEL, R. (2001). *The impact of Public Opinion on U.S. Foreign policy since Vietnam. Constraining the Colossus*. Oxford: Oxford University Press.

17 MÉNDEZ ASENSIO, L. (2007, 23 de enero): El síndrome de Irak. La huida hacia delante de Washington. Safe Democracy Foundation [en línea]. Recuperado el 16 de febrero de 2008, de <http://spanish.safe-democracy.org/2007/01/23/el-sindrome-de-irak/>

medios aéreos hipertecnificados de alta precisión; por ejemplo, en operaciones de descabezamiento de la red yihadista internacional contra máximos dirigentes de Al Qaeda y del extinto régimen talibán en uno de los puntos más “calientes” del planeta: la frontera noroeste paquistaní-afgana, particularmente en la provincia de la Frontera Noroeste (PFN) y las Áreas Tribales de Bajaur, Khyber, Kurram, Mohmand, Waziristán Septentrional, Orakzai y Waziristán Meridional. Dirigentes de Al Qaeda y de los talibán se encuentran refugiados desde la caída de su régimen en esta área, del que han hecho un bastión casi inexpugnable para las Fuerzas Armadas estadounidenses, paquistaníes y afganas.

En esta ocasión será el MQ-1 Predator el aparato que nos sirva para ejemplificar dicha utilidad del uso de medios aéreos. Se trata de un aparato teledirigido encuadrado dentro de la categoría de los Vehículos Aéreos No Tripulados (UAVS, Unmanned Aerial Vehicles, o Drones),¹⁸ ultraligero y de reducidas dimensiones: su fuselaje mide 8,22 metros de largo por 2,1 de alto y la envergadura de su ala es de 14,8 metros, mientras que su peso vacío es de 512 kilogramos y de 1.020 con la carga máxima. Posee, asimismo, una elevada autonomía (de hasta 24 horas) y forma parte de un sistema de reconocimiento, espionaje, identificación de blancos y lanzamiento de misiles que, completamente operacional, consta de cuatro Predator con sensores, una estación de control terrestre, un enlace principal Predator vía satélite y aproximadamente 55 personas desplazadas para operaciones continuas de hasta 24 horas (día y noche).

Los Predator fueron diseñados originalmente para la CIA (Agencia Central de Inteligencia, que desde los años noventa cuenta con la licencia de la Casa Blanca para utilizarlos, entre otras, en operaciones “quirúrgicas” contra dirigentes de Al Qaeda)¹⁹ como aparatos espía de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR por sus siglas en inglés) equipados con una cámara de televisión en color. En la campaña afgana los Predator fueron provistos de misiles tipo AGM-114 Hellfire antitanque con los que pueden destruir blancos -generalmente de alto valor- pre-

18 Atendiendo a la clasificación y misiones de los actuales UAVs (descendientes directos del avión Pioneer), según sus características técnicas, el Predator se encuadra dentro de la categoría Tier II, con una designación de “altitud media” (Operational), una altitud máxima de 32 kilómetros, un alcance de 900 kilómetros y un tiempo de actividad de hasta 24 horas. El Predator, que encuentra su antecedente más inmediato en el GNAT-750, voló por primera vez el 1 de julio de 1994, en 1996 concluyó su periodo de prototipado y pruebas, y en agosto de 1997 salió el primer vehículo de serie, designado como RQ-1 Predator. La precisión del Predator convenció durante la operación Deliberate Forge en Tazar (Hungría, 1995), y desde entonces viene participando en todas las operaciones relevantes, incluidas por supuesto las contraterroristas. No obstante, el primer UAV ofensivo de la historia no fue el Predator, sino el Drone Antisubmarine Helicopter (DASH), capaz de despegar de una fragata y disparar torpedos y cargas de profundidad, desarrollado en los años 60 por la marina estadounidense.

19 El director de actividades especiales de la dirección de operaciones de la CIA es el responsable de las operaciones llevadas a cabo por los Predator armados en el teatro de operaciones del 46 Escuadrón de Reconocimiento Estratégico.

viamente identificados con ella. En la campaña iraquí el Pentágono ha contado con Predator con capacidad para portar 14 misiles tipo Hellfire o seis bombas guiadas de aproximadamente 225 kilos. El Predator es, además, capaz de soltar en su vuelo enjambres de pequeños UAVs provistos de una cámara o un arma.

El Predator, con un coste unitario inferior a los ocho millones de dólares USA, ha revolucionado las operaciones secretas ejecutadas por los servicios de inteligencia, puesto que el riesgo de sufrir bajas propias o de perder información relativa al funcionamiento de las redes es nulo, como ha ocurrido en las numerosas ocasiones en las que alguno ha sido derribado por las resistencias afganas e iraquíes, sobre todo debido a su baja velocidad y escasa resistencia (Desjarlais, 2005).²⁰

Ataques conocidos, a través fuentes abiertas, ejecutados con Predator han sido los siguientes, ordenados cronológicamente:

- Durante la invasión estadounidense de Afganistán en noviembre de 2001 misiles Hellfire disparados por un Predator eliminaron al máximo responsable militar de Al Qaeda, Mohammed Atef.
- El 03/11/2002, en colaboración con el propio gobierno yemení, misiles lanzados desde un Predator guiado por la CIA destruyeron en Yemen un automóvil ocupado por seis presuntos dirigentes de Al Qaeda, uno de ellos Abu Ali al-Harithi y otro Ali Caed Sinam, presunto responsable del ataque al destructor USS Cole en 2000, tras el cual la CIA se preparó para operar con los Predator desde su cuartel general a través del cuartel general del Comando Central situado en Tampa (Florida) y de la base secreta K, al sur de Uzbekistán.
- Durante la invasión de Iraq, el 22/03/2003 un Predator eliminó con sus dos misiles AGM-114K Hellfire II su primer blanco, un cañón antiaéreo autopropulsado ZSU-23-4 iraquí en las proximidades de Al Amarah.
- El 07/05/2005 un misil disparado desde un Predator guiado por la CIA eliminó al libio Haitham al-Yemeni, presunto dirigente de Al Qaeda, y a Samiullah Khan, tras ser alcanzado el automóvil en el que viajaban en Toorikhel, en la localidad paquistaní de Mirali.

20 Fuentes: DESJARLAIS, O. F. -Jr.- (Master Sgt., USAF) (2005, 4º trimestre): Unmanned, unmatched, unafraid. The Little Plane that Could. Airman Magazine; trad. española en Air & Space Power, Journal en Español [en línea]. Recuperado el 12 de octubre de 2007, de <http://airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apjs/2005/4tri05/desjarlais.html>

- El 01/12/2005 un Predator eliminó al presunto “número tres” de Al Qaeda y jefe de operaciones exteriores de la organización, Abu Hamza Rabia, en el pueblo de Haisari, en el Área Tribal paquistaní de Waziristán Septentrional.
- El 13/12/2005 se intentó eliminar a Ayman al-Zawahiri, segundo máximo mandatario de la organización terrorista Al Qaeda, también con aviones Predator. Con respecto de dicha operación, hay que señalar que en noviembre de 2005 la Fuerza Aérea de Estados Unidos (USAF por sus siglas en inglés) confirmó haber desplegado en operaciones dos B Predator,²¹ aunque no determinó dónde. Si, como aseguran testigos, se produjeron entre seis y ocho explosiones, se deduce que se empleó o bien el B Predator o bien varios Predator.
- El 13/01/2006 se intentó eliminar nuevamente a al-Zawahiri utilizando cuatro Predator, cada uno de los cuales disparó un misil contra la aldea paquistaní de Damadola (Bajaur), destruyendo tres viviendas y causando la muerte a unas dieciocho personas entre las que no se encontraba al-Zawahiri pero sí probablemente cinco miembros de alto nivel de Al Qaeda (entre ellos parece que su yerno Abdur Rehman al-Maghribi, el experto en explosivos Midhat Mursi al-Sayid ‘Umar y el jefe de operaciones de Al Qaeda en la provincia afgana de Kunar Abu Obaidah al-Masri).
- El 30/10/2006 tuvo lugar un nuevo intento de eliminar a al-Zawahiri usando para ello aviones tipo MQ-1 Predator o B Predator²² de la CIA provistos de misiles AGM-114 Hellfire II antitanque equipados con un designador láser AN/AAS-52, los que destruyeron completamente y con total precisión una madraza que supuestamente albergaba un campo de entrenamiento vinculado a Al Qaeda en el poblado paquistaní de Chenagai (a escasos dos kilómetros de Damadola, también en Bajaur). Este ataque ha sido uno de los más letales de estas características de los llevados a cabo hasta el momento en el país, pues eliminó a unos ochenta presuntos terroristas de Al Qaeda y milicianos talibán e hirió gravemente a tres, si bien, como aseguran diversas fuentes, es más que probable que entre ellos hubiese muchos civiles inocentes.

21 Nueva versión del Predator que, entre otras mejoras, incrementa hasta 8 la capacidad de portar misiles Hellfire o bombas de guiado láser.

22 Como se ha indicado más arriba, en noviembre de 2005 la USAF confirmó haber desplegado en operaciones dos Predator B, aunque no determinó dónde; de ahí la dificultad para determinar cuál de los dos aparatos fue empleado en el ataque.

Abundando específicamente en este último ataque, hemos de señalar que al-Zawahiri no fue finalmente eliminado, ni siquiera herido, en el mismo, y que tampoco resultó dañado, como se especuló, el aparato mediático de Al Qaeda, As-Sahab, entre otras razones porque dadas las facilidades que ha demostrado esta para llevar a cabo su labor técnica es improbable que se encuentre físicamente en un área tan hostil e inhóspita como la de las Áreas Tribales de la frontera noroeste, extraordinariamente conflictivas y violentas. Sin embargo, lo relevante es que los Predator lograron romper la red, el sistema de seguridad operacional de Al Qaeda y estuvieron muy cerca de alcanzar el principal objetivo previamente fijado (eliminar a al-Zawahiri), pues llegaron a amenazar muy seriamente uno de los perímetros internos de seguridad de la organización, hasta el punto de que se conoce con certeza que esta no pudo detectar en el momento del ataque dónde había tenido lugar el fallo de seguridad, y tardó bastante tiempo en poder hacerlo. De hecho, la cúpula de Al Qaeda se vio obligada a mantener paralizadas sus comunicaciones, especialmente las externas, hasta que logró detectar y subsanar dicho fallo de seguridad, trabajo en el que invirtió meses (Bokhari, 2006).²³

Además, sí se eliminó al director e imán de la madraza, el mulá Maulana Liaqat Ullah, uno de los cuatro líderes locales (junto a Maulana Shoaib Mansoor, Maulvi Faqir Mohamed y Maulvi Himmaytullah Khan) que desde enero de 2006 Estados Unidos y Paquistán venían persiguiendo por proporcionar cobertura a importantes dirigentes de Al Qaeda en la zona. Liaqat era también integrante del grupo Tehrik-e-Nafaz-e-Shariat-e-Mohammadi (TNSM, dirigido por Maulana Sufi Mohamed, actualmente en prisión acusado de participar en actividades terroristas) y fue uno de los instigadores de una manifestación pública que solo dos días antes del ataque había congregado en el distrito a unas cinco mil personas en defensa de la yihad y en apoyo de Bin Laden y el mulá Mohamed Omar, líder de los talibán. Con respecto del paradero de Bin Laden, éste podría encontrarse actualmente en alguna zona extremadamente montañosa del norte de Afganistán.

En definitiva, este ataque y otros similares han proporcionado a la inteligencia estadounidense abundante y valiosa información sobre los lugares frecuentados por al-Zawahiri y su “séquito”, sus escondites y refugios, y la importancia para Al Qaeda y los talibán de las áreas tribales –sobre todo Bajaur, verdadero “santuario” yihadista– y de la PFN, lo que sin lugar a dudas ha dificultado aún más su ya escasa libertad de movimientos en la zona y ha facilitado la captura o

23 BOKHARI, K.: A Second Strike: Homing in on Al Qaeda Prime? (Terrorism Intelligence Report). Stratfor [en línea]. Recuperado el 25 de noviembre de 2007, de <http://stratfor.com/>

eliminación de otros máximos dirigentes.²⁴ Ello resulta especialmente destacable si tenemos en cuenta la frecuente utilización por parte de Estados Unidos y sus aliados en la región de información muy precaria, a veces rumorológica; en efecto, el ciclo de inteligencia encuentra en esta área numerosos y poderosos obstáculos para generar inteligencia útil de cara a esa persecución y eliminación, área en la que una nación ajena como Estados Unidos, en el marco de la OTAN, es la que lidera la gestión de la crisis, apuntalada en un régimen dictatorial e inestable como el paquistaní (pero futura potencia nuclear con la aquiescencia estadounidense), amplios sectores de cuya población rechazan las injerencias extranjeras, mucho más las estadounidenses.

Además, las fuerzas aliadas han de enfrentarse en esta zona a la dificultad añadida que supone la cobertura facilitada de una forma u otra por determinados sectores de la población a los dirigentes allí refugiados, con los que se identifican de algún modo y que verían enormemente dificultada su relativa cómoda situación si careciesen de tales apoyos. Se trata de unos sectores reacios a atender a los permanentes llamamientos del gobierno de Musharraf –coyuntural y circunstancialmente aliado con Estados Unidos y los aliados de la OTAN– a la colaboración en su identificación y captura. Un Musharraf que, por otro lado, niega con frecuencia estas incursiones aéreas estadounidenses por temor a que cada vez más sectores de la castigada sociedad paquistaní le retiren su apoyo, corriendo el riesgo no solo ya de caída de su gobierno, sino de desestabilización del régimen y de la región en su conjunto, en la que ya de por sí los equilibrios resultan complicados y delicados, como demostró el asesinato de Benazir Bhutto a finales de diciembre de 2007.

Este tipo de ataques teledirigidos genera un gran estrés psicológico entre la población por ser aéreo, sorpresivo, generalmente nocturno y por transmitir la desalentadora idea de que el enemigo es invisible y a lo máximo que se puede aspirar es a destruir el aparato. Se trata, además, de acciones que resultan en no pocas ocasiones desproporcionadas y que matan a numerosos civiles inocentes, lo que entraña una problemática de orden ético y moral de gran calado sobre la que resulta ineludible reflexionar.

Con frecuencia la población potencialmente colaboradora con el Gobierno paquistaní y las fuerzas de la OTAN evita aportar información sobre la pre-

24 No en vano, desde octubre de 2003 Paquistán y Estados Unidos han realizado en las áreas tribales numerosas operaciones contra los talibán y sus simpatizantes locales y aliados extranjeros, pese a lo cual Estados Unidos y la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) llevan tiempo acusando de tibieza al gobierno de Musharraf en su lucha contra los talibán y contra las actividades terroristas radicadas en su territorio.

sencia cercana de alguno de estos dirigentes por temor a que sus lugares de residencia se conviertan en objetivo de este tipo de ataques aéreos, los cuales Estados Unidos pretende extender desde hace algún tiempo a la PFN, aunque de momento no cuenta con el consentimiento de Musharraf porque la elevada densidad poblacional de la zona podría incrementar peligrosamente el número de víctimas civiles y porque, no lo olvidemos, gobierna un Estado con un 97% aproximadamente de población musulmana aliado con Estados Unidos en un momento de la historia en el que las relaciones entre los mundos occidental y árabe-musulmán no atraviesan precisamente por su mejor momento. Esta circunstancia está siendo, por cierto, muy bien aprovechada por Al Qaeda y dificultará sin duda su derrota.

De ahí la imperiosa necesidad en el contexto actual de lucha contra el terrorismo de proteger y reforzar psicológicamente, de forma permanente, no solo a las poblaciones occidentales, sino a las de los estados que constituyen los auténticos teatros de operaciones, cuya actitud hacia las fuerzas extranjeras habrá de ser convenientemente gestionada para procurar que resulte lo más positiva posible, y convencer así a los yihadistas de que sus opciones de victoria son de entrada nulas, independientemente de la brutalidad de sus acciones. Estamos refiriéndonos a la “disuasión por negación”, en la que los ejércitos pueden y tienen que desempeñar un papel crucial.

CONCLUSIONES GENERALES

En la actual guerra contra el terrorismo internacional, particularmente contra el terrorismo yihadista, las Fuerzas Armadas de las naciones occidentales, principalmente Estados Unidos y el Reino Unido, están desempeñando una importante labor. Se trata de una incuestionable e insustituible tarea que, junto a otras iniciativas de naturaleza policial, política, social, cultural, diplomática, etc., va a ir socavando -eso sí, muy lentamente y con muchos vaivenes- los pilares sobre los que descansan tanto las ideologías radicales como las prácticas brutales derivadas de ellas, las cuales son, al fin y al cabo, su principal enemigo, como ha quedado evidenciado en los casos de Argelia y Chechenia.

La necesaria reformulación teórica de determinados conflictos no implica que las “viejas” fórmulas y los “antiguos” paradigmas estén ya completamente obsoletos y superados, como se ha encargado de demostrar la realidad actual, sino que se requiere la adaptación de los ejércitos tradicionales a las nuevas formas de combate. Lógicamente no se trata de una adaptación estrictamente tecnológica, pero sí de una adaptación que pasa necesariamente por perfeccionar de manera

continúa el armamento militar empleado en la lucha contra los terroristas, los cuales, como hemos visto, en ocasiones se organizan como verdaderos ejércitos y disfrutan de una importante presencia política.

Dentro de esas capacidades militares cobra especial relevancia el uso de determinados medios aéreos, en función siempre del contexto particular en el que nos desenvolvamos, tal y como demuestra el uso del Predator en las áreas tribales de la frontera noroeste paquistanó-afgana. Por tanto, cada escenario va a requerir una respuesta concreta, con lo que el valor de la transferibilidad interconflictual del pasado sí que se ve disminuida ahora de forma considerable.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos impresos

Army Unmanned Aircraft System Operations. FMI 3-04.155 (2006, 4 de abril).

Border Security and Unmanned aerial vehicles. CRS report for Congress, RS 21698 (2004, 2 de enero).

Military Aviation: Issues and options for combating terrorism and counterinsurgency. Report Congress RL 32737 (2006, 27 de enero).

PEÑA RAMOS, J. A. (2007): Eficacia de la Alta Tecnología en la Lucha contra el Terrorismo. Revista Ejército de tierra español, 795, pp. 85-91.

SOBEL, R. (2001). The impact of Public Opinion on U.S. Foreign policy since Vietnam. Constraining the Colossus. Oxford: Oxford University Press.

Special Operations Forces (SOF) and CIA paramilitary Operations: Issues for Congress. CRS report for Congress, RS 22017 (2005, 4 de enero).

Documentos electrónicos

AIR FORCE LINK: MQ-1 Predator Unmanned Aerial Vehicle. AIR FORCE LINK [en línea]. Recuperado el 27 de diciembre de 2007, de <http://af.mil/factsheets/factsheet.asp?id=122/>

BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2006, 18 de agosto): El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional. ARI [en línea], N°

- 91/2006. Recuperado el 24 de enero de 2008, de <http://realinstitutoelcano.org/analisis/1025.asp>
- (2006, septiembre): Las estrategias de Israel y de Hizbulá. *Revista Española de Defensa* [en línea], N° 222, año 19, pp. 52-55. Recuperado el 9 de enero de 2008, de <http://mde.es/revista/222.pdf>
- BERGEN, P. (2007, 22 de octubre). War of Error. How Osama bin Laden Beat George W. Bush. *The New Republic* [en línea]. Recuperado el 23 de marzo de 2008, de http://www.newamerica.net/publications/articles/2007/war_error_6154
- BOKHARI, K.: A Second Strike: Homing in on Al Qaeda Prime? (Terrorism Intelligence Report). *Stratfor* [en línea]. Recuperado el 25 de noviembre de 2007, de <http://stratfor.com/>
- CALVO, J. L. (2007, 1 de octubre): Irak. La ofensiva del general Petraeus. *Fundación Athena Intelligence* [en línea], N° 5/07. Recuperado el 19 de febrero de 2008, de <http://athenaintelligence.org/a5.pdf>
- CATALÁN DEUS, J. (2007, 3 de septiembre): Septiembre decisivo en Irak. ¿Repliegue sin retirada? *Safe Democracy Foundation* [en línea]. Recuperado el 1 de enero de 2008, de <http://spanish.safe-democracy.org/2007/09/03/septiembre-decisivo-en-irak/>
- DESJARLAIS, O. F. -Jr.- (Master Sgt., USAF) (2005, 4º trimestre): Unmanned, unmatched, unafraid. *The Little Plane that Could*. *Airman Magazine*; trad. española en *Air & Space Power, Journal en Español* [en línea]. Recuperado el 12 de octubre de 2007, de <http://airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apjs/2005/4tri05/desjarlais.html>
- MAOZ, D. (2007, 20 de enero): ¿Puede un ejército convencional derrotar a una organización terrorista? [en línea]. Recuperado el 12 de marzo de 2008, de <http://hagshama.org.il/es/recursos/view.asp?id=2213>
- MÉNDEZ ASENSIO, L. (2007, 23 de enero): El síndrome de Irak. La huida hacia delante de Washington. *Safe Democracy Foundation* [en línea]. Recuperado el 16 de febrero de 2008, de <http://spanish.safe-democracy.org/2007/01/23/el-sindrome-de-irak/>

MORENO IZQUIERDO, R. (2007, 30 de enero): David Petraeus, el nuevo gurú de Washington. El destino de George W. Bush en manos del "US Army". Safe Democracy Foundation [en línea]. Recuperado el 11 de marzo de 2008, de <http://spanish.safe-democracy.org/2007/01/30/david-petraeus-el-nuevo-lemggurul-emg-de/>

OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. DEPARTMENT OF DEFENSE OF THE UNITED STATES OF AMERICA (2005, 4 de agosto): Unmanned Aircraft Systems (UAS) Roadmap 2005-2030 [en línea]. Recuperado el 3 de enero de 2008, de <http://www.acq.osd.mil/usd/Roadmap%20Final2.pdf>

OXFORD RESEARCH GROUP: What makes ORG different [en línea]. Recuperado el 9 de febrero de 2008, de http://oxfordresearchgroup.org.uk/about_us/about.php

PETRAEUS, D. H. (2006, diciembre): Counterinsurgency. FM 3-24 [en línea]. Recuperado el 25 de marzo de 2008, de <http://fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>

RODRÍGUEZ, P. (2005, 15 de mayo): La muerte teledirigida [en línea]. Recuperado el 2 de enero de 2008, de <http://abc.mynewsonline.com/index.php>

ROGERS, P. (2007). Towards Sustainable Security: Alternatives to the War on Terror. Oxford Research Group International Security Report 2007. Recuperado el 18 de enero de 2008, de <http://oxfordresearchgroup.org.uk/publications/books/ar07.php>

SIGLO21INFO: Operación El Dorado Canyon (15-4-1986). Siglo21info [en línea]. Recuperado el 13 de febrero de 2008, de <http://siglo21info.com/militaris/operaciones/dorado-canyon.html>

TORRES SORIANO, M. R. (2008, 14 de enero): El imparable declive de Al Qaeda en Irak. ¿Por qué la organización de Abu Ayyub al-Masri vive su ocaso? Safe Democracy Foundation [en línea]. Recuperado el 28 de marzo de 2008, de <http://spanish.safe-democracy.org/2008/01/14/el-imparable-declive-de-Al-Qaeda-en-irak/#more-913>

LA COOPERACIÓN JAPONESA HACIA AMÉRICA LATINA, 1992-2003: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA*[∞]

CÉSAR ROSS ORELLANA**

RESUMEN

El trabajo estudia la cooperación de Japón hacia América Latina, considerando que esta ha sido el principal instrumento diplomático nipón, destinado a reforzar de su inserción económica internacional (comercio, inversiones y préstamos) y una manera de mejorar su lugar en la jerarquía política internacional, mediante una modalidad que podría llamarse de "soft power".

Entrada la década 2000, se advierte que los cambios en el poder económico de Japón, a su vez han estimulado un cambio de su inserción económica internacional, que lo ha llevado a abandonar cada vez más rápidamente la doctrina Yoshida, para reeditar aquellos atributos clásicos del poder, lo que puede observarse a través de la política de cooperación internacional y mediante un caso específico, como es el de América Latina.

Las hipótesis específicas, a su vez, apuntan a examinar cómo se produjo este fenómeno en las relaciones entre Japón y América Latina, de manera específica.

Los objetivos de la investigación se enfocaron a determinar la singularidad del fenómeno dentro de América Latina.

La metodología consideró la evaluación de información cuantitativa, apoyada en el análisis de contenido y en la interpretación de los datos desde la óptica de los estudios internacionales, con un énfasis en la perspectiva política.

Palabras clave: Chile, Japón, cooperación, América Latina, soft power

* Este estudio ha sido financiado por el Fondo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondecyt (Concurso Regular, Proyecto N° 1060184).

** Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Exteriores, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) Universidad de Santiago de Chile. Actualmente se desempeña en el IDEA. Chile. cross@usach.cl

[∞] Fecha de Recepción: 300508

Fecha de Aceptación: 010808

ABSTRACT

JAPANESE COOPERATION TOWARDS LATIN AMERICA 1992-2003 A QUANTITATIVE APPROACH

This work studies Japanese cooperation towards Latin America, considering that this has been the main Japanese diplomatic instrument, meant to reinforce its international economical insertion (commerce, investments, and loans) and a way of improving its place in the international political hierarchy, through a modality that could be called "soft power".

In the beginning of the 2000 decade we noticed, changes in the economical power of Japan that, at the same time, have encouraged a change in its international economical insertion, leading it to abandon even faster, the Yoshida doctrine, to reedit those classical attributes of power, a fact, that can be observed through the policy of international cooperation and through a specific case like Latin-America..

The specific hypothesis, at the same time, point out to examine how this phenomenom in the relations between Japan and Latin-America was specifically shaped.

The aims of the research were focused to determine the peculiarity of the phenomenom inside Latin-America.

The methodology considered the evaluation of quantitative information, based in the content analysis and in the interpretation of data from the point of view of international studies, with emphasis in political perspective.

Key words: *Chile, Japan, cooperation, Latin America, soft power.*

INTRODUCCIÓN

La cooperación ha sido uno de los instrumentos más utilizados en las relaciones internacionales, especialmente en aquellas de naturaleza asimétrica entre actores cuyos lazos se encuentran atados a objetivos de tipo humanitarios.

Entre los casos tipo se podría citar los de Estados Unidos, que ha concentrado su ayuda en aquellos países en los que tiene intereses, tanto desde el punto de vista político como de su propia seguridad; Francia, que ha enfocado su ayuda en sus ex colonias; o el Reino Unido, que ha dado prioridad a los países pertenecientes a la Commonwealth.

Como se verá detalladamente más adelante, Japón ha concentrado su ayuda en Asia y lo ha hecho mediante 4 vías. Las dos primeras, dentro de la AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo) y la tercera y cuarta, fuera de ella: una, mediante la cooperación bilateral a través de la asistencia técnica, la donación de fondos y la concesión de préstamos en yenes retornables; dos, por la cooperación multilateral, que se lleva a cabo por medio de los organismos internacionales, como las Naciones Unidas y el Banco Mundial; tres, con la financiación de proyectos por parte del Banco de Exportación-Importación de Japón y del Sistema de Seguro para el Comercio, y cuarto, mediante las Inversiones gestionadas por el gobierno de Japón.

Como lo ha señalado Akio Hosono (1995), los propósitos oficiales de la cooperación japonesa, mediante la combinación de estas 4 formas de ayuda, están enfocados a asistir a los países en vías de desarrollo en tres áreas: el establecimiento de la base socioeconómica; el desarrollo de los recursos humanos, y la satisfacción de las necesidades básicas.

Si bien es cierto el caso de la cooperación japonesa responde a esta lógica, también está muy relacionada a los intereses económicos y políticos de Japón. En este sentido, hablar de esta cooperación es referirse a una estrategia (soft power) muy bien diseñada, destinada a garantizar la satisfacción de lo más clave de la agenda interna.

En este contexto, estudiar la cooperación japonesa hacia América Latina, es analizar lo fundamental de su política hacia esta región, atendiendo a la importancia de Japón en la región.

Esta cuestión de análisis ha sido abordada por algunos autores relevantes, cuyos estudios han cubierto la temática de modo consistente hasta el término de la Guerra Fría, aunque tratándose de América Latina, los trabajos han sido generales y dentro de otros, cuyo propósito central era el análisis económico. Por ello, este estudio enfatiza el componente de la cooperación, asumiendo que con ello se aborda la variable más política del vínculo japonés con la región.

En lo sustantivo, en este trabajo se plantea como hipótesis general que los cambios en el poder económico de Japón, han estimulado un cambio de su inserción económica internacional, que le lleva a abandonar cada vez más rápido la doctrina Yoshida, para reeditar aquellos atributos clásicos del poder, como son los asociados a influencia política y militar, aunque mediante la “persuasión” y en

el marco de la llamada “diplomacia serena”. Esto puede observarse a través de la política de cooperación internacional y mediante un caso específico, como es el de América Latina.

Para abordar esta hipótesis, se ha recolectado una serie de argumentos y datos dispersos y se les ha puesto bajo la perspectiva interpretativa de las relaciones internacionales. Esta sistematización es relevante dada la importancia de Japón como cooperante internacional y debido a que a contar de 2003, cuando se inició un nuevo proceso de discusión acerca de la AOD, con vistas a reforzar los temas políticos y de seguridad, lo que nos lleva a pensar que se esté constituyendo una cuarta etapa, coincidente con la búsqueda nipona de un nuevo estatus geopolítico en su entorno geográfico, tal y como lo señaló el diario Yomiuri Shim-bun el 14 de enero de 2007, en orden a que el gobierno japonés “encara modificar la ley para permitir que los militares nipones puedan utilizar sus armas a título preventivo”. Esto, en un escenario de incertidumbre respecto del futuro de Corea del Norte y del debate no resuelto respecto de la autonomía de Taiwán o China Taipei, restituye un componente de conflictividad latente de la región de este y sudeste de Asia parecían haber perdido.

En consecuencia, el cambio de matriz de la cooperación japonesa a contar del 2003, no solo es una transformación de su forma de ejercer el más político de sus instrumentos diplomáticos, sino que puede significar el restablecimiento pleno del ejercicio de poder que Japón ejerció hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Tal especulación, sin embargo, deberá ser matizada con la observación de una etapa de transición, en la que muy posiblemente se combine la reaparición del componente recién señalado con la continuidad de la cooperación, en los términos en que se discute más adelante.

En lo medular, aquí se presentan 4 hipótesis específicas, que constituyen la base de la argumentación siguiente: 1) En la pos Guerra Fría y desde el punto de vista de la política exterior general de Japón hacia la región, su cooperación hacia América Latina, para el período 1992-2003, se enfocó tanto a los problemas de tipo humanitario y económicos, como a influir para el logro de una mayor estabilidad política; 2) La AOD japonesa hacia América Latina adquirió una particularidad por subregión y países, de acuerdo con el nivel de renta per cápita, los recursos naturales y en relación con la situación política interna; 3) La AOD japonesa en América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, fue un reflejo de los otros intereses nipones en el ámbito económico, de modo que es viable establecer una correlación muy alta entre cooperación, comercio e inversiones; 4) Los cambios de pos Guerra Fría, introdujeron condiciones favorables para que Japón recuperara

gradualmente algunos atributos clásicos del poder. Ello, influyó en su política exterior y en su cooperación hacia América Latina, como una expresión de su voluntad política hacia la región.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN JAPONESA¹

Sin duda alguna, el tipo de política exterior de Japón, así como el rol que dentro de ella le ha cabido a su cooperación, no se entienden sino que situándolas dentro del contexto histórico pos Segunda Guerra Mundial y las consecuencias políticas e institucionales que ella trajo aparejadas, como se tratará de argumentar en los próximos 5 puntos.

1.1. Configuración del Escenario Bipolar, 1945-47

Concluida la Segunda Guerra Mundial, el nuevo escenario fue organizado en negociaciones entre las nuevas “súper potencias”, en un proceso que transcurrió entre 1945 y 1947 y que se tradujo en la ruptura de la llamada “Gran Alianza” (entre Estados Unidos y la Unión Soviética), derivándose en una relación bipolar que el mundo conocería como Guerra Fría (Powaski, 1998) y en donde cada súper potencia asumiría el rol de polo de sus respectivas áreas de influencia.²

Con posterioridad a la configuración política e ideológica del escenario de Guerra Fría, se avanzó a la firma del Tratado de San Francisco (1951)³ y al Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos (1952). En este, Japón se comprometió a ofrecer a las fuerzas norteamericanas bases militares y a abonar a los gastos estadounidenses en Japón (Kikuchi, 125).⁴

1 Gran parte de la argumentación vertida en esta sección es un resumen de contenido de otro artículo publicado en la revista Enfoque Social. Revista de Historia, Política y Sociedad, Universidad Autónoma de Tamaulipas (México), julio-diciembre 2007.

2 El término “guerra fría” fue por primera vez utilizado por el escritor español don Juan Manuel en el siglo XIV. En su acepción moderna fue acuñado por Bernard Baruch, consejero del Presidente Roosevelt, quien utilizó el término en un debate en 1947 y fue popularizado por el editorialista Walter Lippmann.

3 El Tratado de 1951 redujo las fronteras de Japón a su condición de 1854, desvinculando los territorios anexados por el Imperio nipón en Corea, la entonces Formosa (hoy Taiwán o China Taipei), las islas Pescadores y Buriles, la isla Sajalín (el sur del paralelo 50). Finalmente, todas las islas de antigua soberanía japonesa y ubicadas al sur del archipiélago nipón quedaron bajo la administración de Estados Unidos, según mandato de Naciones Unidas

4 Desde el punto de vista de la nueva política exterior japonesa, este primer paso fue complementado con otros, a mediados de la década de 1950, en orden a restablecer relaciones diplomáticas con la entonces llamada China nacionalista (1955) y con la Unión Soviética (1956). Después de estos gestos Japón fue admitido nuevamente en las Naciones Unidas.

Con todo, en el ámbito de la seguridad Japón vio reducida su capacidad de maniobra en el escenario internacional casi al mínimo: a) territorio reducido al punto de su conexión con Occidente (1854); b) bases económicas destruidas materialmente (instalaciones, recursos humanos, recursos financieros, etc.); c) desprestigio internacional (como los otros integrantes del Eje, Japón fue demonizado por las campañas comunicacionales de Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra); d) negación de su posibilidad de desarrollar la defensa y seguridad en los términos clásicos; e) sujeción casi absoluta a Estados Unidos, y f) condición de país de segunda categoría desde el punto de vista diplomático, incluso más allá del año 1956, en que fue reincorporado a Naciones Unidas.

1.2. Condición pacífica de Japón y noción de “soft power”

Paralelamente, Japón fue sometido a un proceso de reorganización bajo el mando del general Douglas W. MacArthur. Uno de los aspectos clave de esta reorganización fue la aprobación de una nueva Constitución Política,⁵ que establecía que el Emperador quedaba reducido a un símbolo, quitándole su carácter de ser supremo y radicando el poder soberano en el pueblo; a la Asamblea se le otorgó el poder de legislar; se abolió la aristocracia feudal; se garantizaron las libertades populares; se garantizó la huelga colectiva, y se estableció la igualdad de los sexos.

No obstante toda esta transformación, la norma más innovadora fue la contemplada en el Artículo 9 (Capítulo II), donde se señaló:

“El pueblo japonés, que aspira sinceramente a una paz internacional fundada en la justicia y el orden, renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación, y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de resolver conflictos internacionales.

*Con objeto de dar cumplimiento a los signos del párrafo anterior, la nación nunca dispondrá de fuerzas armadas terrestres, marítimas o aéreas, ni de ningún otro tipo de potencial bélico. No se reconocerá el derecho de beligerancia del Estado”.*⁶

Rápidamente Japón perdió su condición de país guerrero y bajo la dirección de Shigeru Yoshida, quién presidió el gobierno en 1946-47, se buscó recu-

5 Promulgada en 3/11/1946 y cuya entrada en vigor fue en 3/5/1947.

6 Departamento de Información Pública y Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón.

perar la razón de ser de Japón como un “país comercial bajo el sistema de libre comercio, centrado alrededor de Estados Unidos y Gran Bretaña”, como el medio necesario para que Japón pudiese ser nuevamente aceptado en la sociedad internacional (Masataka Kosaka, 2000). Esta política, conocida como doctrina Yoshida, que enfocó la política exterior del Japón de la pos guerra a las áreas de la “baja política”, involucrada con los intereses económicos de Japón. Esto significa que la diplomacia se abocó a usar los instrumentos económicos para proyectar a Japón a una posición internacional (Arase, 1995, p. 203).

En este razonamiento, cabe incluir la tesis de Robert Gilpin, en cuanto a que la guerra hegemónica, siguiente en la jerarquía política internacional, es creada cual reflejo de la jerarquía de las capacidades de los estados en cerrar un conflicto” (Gilpin, 1981, p. 186 y ss.). En la sucesión de períodos de paz, sin embargo, diferentes tasas de crecimiento económicos entre países, cambia el ranking relativo de los estados en la jerarquía de sus capacidades, pero la “jerarquía política” permanece estática. Esta diacronía produjo tensiones internacionales, como la subida de estados en poder económico, que a su vez quieren ver que estos cambios sean correspondientes en los niveles de acuerdos políticos. La guerra hegemónica, en consecuencia, es el resultado esperado cuando otro Estado gana una capacidad creíble para desafiar al Estado que es predominante en la jerarquía política internacional.

En este sentido, y siguiendo el razonamiento de Robert Gilpin, es relevante introducir la idea que esta transformación asociada a la doctrina Yoshida, también puede ser interpretada como que, la Segunda Guerra Mundial no cambió sustancialmente la orientación del Estado japonés moderno, sino que solo fue un mero cambio de estrategia. Desde el período Meiji el Japón fue orientado hacia el aumento de su posición en un sistema internacional dominado por Occidente. Lo mismo puede ser dicho del Estado japonés, pasando del ejercicio del “hard power” de preguerra, al del “soft power” de posguerra.

La doctrina Yoshida, en consecuencia, fue concentrar a Japón en los asuntos económicos y dejar la seguridad en manos de Estados Unidos, así ellos recuperarían su jerarquía económica mundial más rápido, a fin de alcanzar su objetivo profundo: “Llegará el día cuando recobremos nuestro sustento. Esto puede sonar maquiavélico, pero dejemos en las manos de los americanos [nuestra seguridad] hasta entonces” (Pyle, 1992, p. 26).

En este contexto, donde el llamado “hard power” quedó negado para Japón, el país se refugió en el “soft power”, donde la cooperación internacional, especialmente aquella destinada al desarrollo, se transformó en el principal instrumento.

La política de cooperación internacional de Japón comenzó en 1954 y para 1989 ya era el primer donante en el mundo en AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo).

La AOD japonesa se transformó en un valioso papel en el desarrollo social-económico y en un importante factor en el fenómeno de las relaciones amistosas entre Japón y los receptores. Esto ha sido particularmente cierto respecto de los países asiáticos vecinos, los más importantes receptores de la ayuda japonesa, pero también lo ha sido respecto de diversos países, para los cuales Japón es la fuente más caudalosa de ayuda extranjera (treinta y uno en 1991 y veintiocho en 1992).

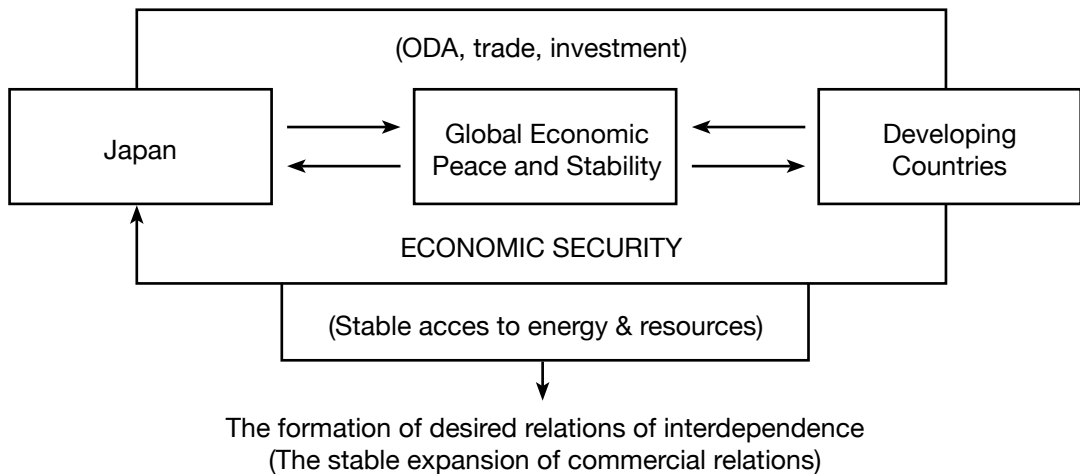
Al aumentar la AOD, Japón no solo coopera con la comunidad internacional fomentando la estabilidad, el desarrollo, la democratización y las reformas para implantar la economía de mercado en los países receptores, sino que también establece unas relaciones bilaterales más estrechas y fortalece la mutua comprensión en los campos políticos y económicos (Matsushita, 1995, pp. 19-20).

Desde el punto de vista de la política exterior, la AOD se fue transformando en una fuente de prestigio y legitimidad internacional, tanto por ser una manera de “comprar poder” (Arase, 1995), como por ser una forma de ejercer un tipo muy atractivo de “soft power”. Por consiguiente, el programa de AOD es uno de los instrumentos más importantes de la diplomacia japonesa, por eso es que, según algunos teóricos, no debería esquivar la cuestión de la ayuda, sino asumir un liderazgo activo en este campo, en la medida que se advierte que hay una relación directamente proporcional entre el volumen de la ayuda, el volumen del liderazgo y el tamaño del poder internacional (Matsushita, 1995).

En síntesis, Japón ha renunciado a la guerra y a la posesión de armas nucleares y ha basado su desarrollo en la adquisición de los recursos para satisfacer sus necesidades mediante el comercio, la inversión y la exportación de productos manufacturados y servicios. Por consiguiente, la seguridad y la prosperidad de Japón dependen de la paz y la estabilidad de la comunidad internacional y de una economía mundial abierta y libre. Gracias a las contribuciones pacíficas de Japón a los países en vías de desarrollo, mediante ayuda financiera y técnica, crece sin cesar el número de personas y de países que se consideran sus amigos. Por lo tanto, la AOD sirve a Japón para conseguir un “puesto de honor” en el seno de la sociedad internacional, tal como se postula en el preámbulo de su Constitución Política (Matsushita, 1995, p. 20), así como le sirve para posicionarse en la estructura del poder mundial, tal y como lo planteó David Arase en 1995.

Comprehensive Economic Cooperation

COMPRENHENSIVE KEISAI KYORYOKU



Fuente: Arase, David, 1995. "Buying Power, The Political Economy of Japan's Foreign Aid", Lynne Rienner Publishers, London, p. 226.

En esta doble condición, la cooperación internacional de Japón, es tanto un modo de concebir su lugar en el mundo, como su forma de insertarse internacionalmente, mediante una estrategia de "soft power" (Joseph S. Nye Jr., 2004), vale decir, sin el recurso del poder político y geoestratégico, pero con el efectivo poder derivado de la jerarquía económica.

1.3. Características de la Cooperación en el Período de Estudio

En 1992 el gobierno japonés, mediante su Agencia de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés), publicó su "Carta de Ayuda Oficial al Desarrollo", donde se planteó su filosofía básica, a la que se agregó dos nuevos principios a los ya existentes, resignificándose el rol de la cooperación a contar de este año:

- 1° Asumir las consideraciones humanitarias. Es deber moral del rico ayudar al pobre. Por consiguiente, las consideraciones humanitarias son la piedra angular de la AOD japonesa. Para ayudar al conjunto de la población de un país en vías de desarrollo, es necesario prestar una ayuda a largo plazo que abarque las cuestiones fundamentales del desarrollo: el cultivo de los recursos humanos, la construcción de la

infraestructura socioeconómica y la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

2° Reconocer la independencia de la comunidad internacional. El mundo de hoy es interdependiente. Especialmente para un país como Japón que para su seguridad y bienestar económico depende en gran medida de las condiciones externas, la estabilidad y el desarrollo económico de la comunidad internacional, incluyendo a las naciones en vías de desarrollo, es de vital importancia.

3° Dar prioridad a la conservación del medioambiente.

4° Apoyar los esfuerzos individuales de las naciones en vías de desarrollo.

Con esta nueva versión de las prioridades de la cooperación japonesa, se reforzó la idea esencial de que para Japón sus mercados son el mundo y si este no tiene paz, la economía japonesa entra en crisis.

Junto con enunciar estos principios, en la Carta de 1992 Japón señaló que facilitaría ayuda de acuerdo con los 4 principios de la Carta de las Naciones Unidas, especialmente en lo referido a igualdad soberana y a la no intervención en asuntos internos. De este modo, a los principios enunciados por JICA, se sumaron otros 4, cuyo contenido esencial fue el siguiente:

- 1) La conservación del entorno y el crecimiento económico son indisociables;
- 2) Se evitará el uso de la AOD con fines militares o para agravar los conflictos internacionales;
- 3) Se prestará total atención a las tendencias de los gastos militares de los países receptores, al desarrollo y producción de armas de destrucción masiva y de misiles y a la exportación e importación de armas a fin de mantener y fortalecer la paz y la estabilidad internacionales; asimismo, se tendrá en cuenta que los países en vías de desarrollo deben establecer prioridades a la hora de destinar los recursos para su desarrollo socioeconómico; y
- 4) Se prestará atención a los esfuerzos para fomentar la democracia y la implantación de la economía de mercado; asimismo, se tendrá en

cuenta el respeto a las libertades y a los derechos de las personas en los países receptores.

De este modo, la combinación de principios, derivó en un modo particular de administración del “soft-power”. Así, según el cumplimiento de los principios de 1992, los receptores tendrían una “vinculación positiva” o una “negativa”.

Para promover los valores mencionados, como indicó el profesor Matsushita (1995, pp. 22-23) no basta con que Japón suministre ayuda al desarrollo; debe adaptar al conjunto de su diplomacia a este fin, alentar a los países receptores a emprender políticas positivas en el contexto de las reuniones bilaterales o en la ONU y en otros foros internacionales. En el caso de que los países adopten políticas contrarias a los cuatro principios de la AOD, Japón les llama la atención al respecto y colabora con ellos para mejorar la situación. Cuando las actividades de los países receptores son consideradas desfavorables, Japón puede, según la ocasión, tomar medidas tales como suspender o reducir la ayuda. En este caso, recibe el nombre de vinculación negativa entre los principios de la AOD y las acciones de los países receptores”.

2. LA COOPERACIÓN JAPONESA EN AMERICA LATINA, 1992-2003:

2.1. La cooperación japonesa hacia América Latina:

Los autores que más han trabajado este tema, aunque para el período inmediatamente anterior al que interesa a esta investigación (Horisaka, 1994; Hosono, 1995), coinciden en sus puntos de vista respecto de 4 aspectos centrales:

a) *Rol secundario de América Latina:*

Con una inclinación estadística evidente, la cooperación japonesa se ha concentrado en Asia, con un promedio de 68,1% del total de la AOD, para el período 1975-1990.

En este contexto, y para el mismo período, las otras regiones obtuvieron fondos de magnitudes muy menores: Medio Oriente 9,8%; África 9,9 y América Latina 7,1%.

Esta última región, al igual que África, vio que la AOD japonesa se incrementaba notoriamente.

b) *Tendencia general de la cooperación:*

Como señala el profesor Horisaka, desde mediados de la década de los ochenta, el gobierno japonés realizó importantes esfuerzos para ampliar considerablemente la cooperación económica con los países en vías de desarrollo. Es así como en la década de 1980 se percibe un aumento notable del porcentaje de la AOD destinada a los países latinoamericanos. Si bien en 1975 era el 5,6% de la AOD, ya en 1991 (al final de la segunda etapa) había superado el 9,6%.

c) *Estructura de la AOD japonesa hacia América Latina:*

Se ha estructurado en función del nivel de renta de los países. En lo que se refiere a los países con una renta per cápita superior, Japón colabora mediante la concesión de préstamos en yenes. A los países con una renta per cápita media-alta, como México, Argentina [hasta comienzos de la década de 1990] y Brasil, se tiende a prestar ayuda en forma de préstamos en yenes y de colaboración técnica, sobre todo en el campo de medioambiente. Los países con una renta per cápita baja, como son los países centroamericanos y Bolivia, obtienen una alta proporción de las ayudas en forma de donación de fondos y de ayuda técnica.

d) *Reducción de la deuda y realización de ajustes estructurales:*

Desde mediados de la década de los ochenta, se observó un incremento de la cooperación japonesa con los países que poseían una deuda importante. Entre ellos, fundamentalmente México y Brasil. Japón colaboró con este problema fuera de la AOD y en el marco de llamado Plan Brady, donde contribuyó con varios países, como México (1.900 millones de dólares), Venezuela (600 millones de dólares) y Argentina (900 millones de dólares).

En 1988, financió el segundo programa de ajuste estructural de Costa Rica, mediante fondos de AOD en consorcio con el Banco Mundial, por un total de 100 millones de dólares.

Japón desempeñó, a nivel general, una función crucial en momentos en que los países latinoamericanos tenían dificultades para obtener financiamiento en el extranjero a causa de la crisis originada por acumulación de deudas, a partir de 1982.

El Banco de Exportación-Importación de Japón aportó a la asistencia a México, por ejemplo, con un total de 7.000 millones de dólares en la década de los ochenta.

Cabe señalar que una buena parte del presupuesto que figuraba en el Programa de Reciclaje de Fondos de Japón, se destinó a la cooperación directa o indirecta con los países latinoamericanos.

Hasta marzo de 1992 esta cooperación ascendió a 4.178.800 millones de yenes. De esta suma se destinaron 1.223.100 millones a los países latinoamericanos y 477.100 millones a la contribución a los organismos financieros internacionales.

e) *Reducción de la deuda y realización de ajustes estructurales:*

Desde mediados de la década de los ochenta, se observó un incremento de la cooperación japonesa con los países que poseían una deuda importante. Entre ellos, fundamentalmente México y Brasil. Japón colaboró con este problema fuera de la AOD y en el marco de llamado Plan Brady, donde contribuyó con varios países: México (1.900 millones de dólares); Venezuela (600 millones de dólares); Argentina (900 millones de dólares).

En 1988, financió con 100 millones de dólares, mediante fondos de AOD en consorcio con el Banco Mundial, el segundo programa de ajuste estructural de Costa Rica.

Japón desempeñó, a nivel general, una función crucial en momentos en que los países latinoamericanos tenían dificultades para obtener fondos en el extranjero a causa de la crisis originada por acumulación de deudas, a partir de 1982.

El Banco de Exportación-Importación de Japón aportó a la asistencia de México, por ejemplo, con un total de 7.000 millones de dólares en la década de los ochenta.

Cabe señalar que una buena parte del presupuesto que figuraba en el Programa de Reciclaje de Fondos de Japón, se destinó a la cooperación directa o indirecta con los países latinoamericanos.

Hasta marzo de 1992 esta cooperación ascendió a 4.178.800 millones de yenes. De esta suma se destinó 1.223.100 millones de yenes a los países

latinoamericanos y 477.100 millones de la misma moneda a la contribución a los organismos financieros internacionales.

2.2. Cooperación Japonesa hacia América Latina en Cifras:

Para el caso detallado de esta región se ha tomado a todos los países de América Latina que recibieron cooperación en el período 1992-2003 (20 en total), a fin de diferenciar el perfil de las subregiones y sectores de intervención, así como la naturaleza de dicha ayuda, a fin de establecer la existencia de ciertos patrones generales.

2.2.1. Cooperación Japonesa hacia América Latina en Cifras: países

La primera observación que se desprende de la tabla siguiente tiene que ver con el foco subregional de la cooperación japonesa. La mayor parte de esta ha sido dirigida a Centroamérica y el Caribe y hacia América del Sur.

Tabla N° 1

América Latina y el Caribe: Cooperación Japonesa (N° de proyectos ejecutados por subregión continental)

Subregión	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	(%)
América del Norte	4	4	3	8	3	4	7	2	1	2	1	2	41	8,65
Centroamérica y el Caribe	15	23	28	18	16	22	21	16	16	12	17	3	223	47,05
América del Sur	14	16	15	33	10	13	25	15	16	23	8	22	210	44,30
Total	33	43	46	59	29	39	53	33	33	37	26	27	474	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de las páginas web de JICA en cada país indicado

Nota: La columna de totales ha sido complementada con los datos de El Salvador, país que sólo exhibe las cifras totales (no desagregadas por año) del período 1992-2003. Por esta razón, la fila de totales por año es diferente a la tabla por subregiones.

América del Norte, que para efectos de nuestro análisis queda reducida a México, muestra una participación superior al promedio de toda la región,⁷ alcanzando a 41 proyectos, lo que equivale a 8,65 del total. Estas cifras se explican porque los extremos de la muestra son 83 y 1 proyecto, correspondientes a Honduras y Ecuador, respectivamente. Adicionalmente, esto se explica por la alta relevancia que México tiene para Japón dentro del contexto de su vecindad con Estados

7 Sólo 2,7% (13 proyectos) del total.

Unidos, así como por su pertenencia a NAFTA, todo lo cual lo hace un socio estratégico y relevante dentro de la región.

Dentro de la subregión de Centroamérica y el Caribe, con 10 países involucrados, es posible advertir que la mayor proporción de la cooperación japonesa ha sido captada por Centroamérica, con un 87% de total, en tanto el Caribe ha captado solo el 13,0%.

Como puede apreciarse en la tabla siguiente, dentro del Caribe sólo 3 países han recibido esta ayuda, siendo República Dominicana el más relevante entre ellos.

Por su parte, dentro de los estados agrupados en Centroamérica, Honduras es el país que ha recibido más proyectos, con un total de 83 (37,2%), seguido por Guatemala con 39 (17,4%) y por Nicaragua con 34 (15,2%).

Tabla N° 2

Centroamérica y el Caribe: Cooperación Japonesa
(N° de proyectos ejecutados por país)

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	(%)
Costa Rica	s/i	2	s/i	1	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1	1	s/i	5	2,24
Cuba	s/i	2	s/i	1	1	s/i	1	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	5	2,24
El Salvador	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	16	7,17
Guatemala	s/i	3	12	1	s/i	6	1	s/i	3	2	10	1	39	17,49
Honduras	10	10	12	10	11	9	12	9	s/i	s/i	s/i	s/i	83	37,22
Jamaica	s/i	s/i	s/i	s/i	1	s/i	s/i	s/i	s/i	1	1	s/i	3	1,35
Nicaragua	2	s/i	1	2	1	1	5	6	9	5	2	s/i	34	15,25
Panamá	1	4	3	1	1	4	1	s/i	2	s/i	s/i	s/i	17	7,62
Rep. Dominicana	2	2	s/i	2	1	2	1	1	2	3	3	2	21	9,42
Total	15	23	28	18	16	22	21	16	16	12	17	3	223	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de las páginas web de JICA en cada país indicado.

Nota: La columna de totales ha sido complementada con los datos de El Salvador, país que solo exhibe las cifras totales (no desagregadas por año) del período 1992-2003. Por esta razón, la fila de totales por año es diferente a la tabla por subregiones.

Para el caso de América del Sur, observamos que 10 países han obtenido cooperación japonesa en proporciones muy variadas. Perú con 58 proyectos (27,6%), seguido por Argentina con 39 proyectos (18,5%) y por Bolivia con 21 (10,0%).

Tabla N° 3

América del Sur: Cooperación Japonesa
(N° de proyectos ejecutados por país)

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	(%)
Argentina	4	4	6	6	1	2	4	2	1	5	2	2	39	18,57
Bolivia	s/i	s/i	1	1	2	s/i	3	2	4	4	1	3	21	10,00
Brasil	s/i	1	s/i	2	s/i	s/i	1	s/i	s/i	1	1	4	10	4,76
Chile	s/i	1	s/i	3	s/i	1	1	2	4	1	s/i	1	14	6,67
Colombia	1	1	2	2	s/i	s/i	1	1	s/i	1	s/i	1	10	4,76
Ecuador	s/i	1	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1	0,48
Paraguay	2	1	4	2	1	3	1	s/i	1	1	2	1	19	9,05
Perú	6	3	1	12	4	6	10	6	3	6	s/i	1	58	27,62
Uruguay	s/i	2	s/i	3	1	s/i	2	1	1	1	s/i	1	12	5,71
Venezuela	1	2	1	2	1	1	2	1	2	3	2	8	26	12,38
Total	14	16	15	33	10	13	25	15	16	23	8	22	210	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de las páginas web de JICA en cada país indicado.

Nota: La columna de totales ha sido complementada con los datos de El Salvador, país que sólo exhibe las cifras totales (no desagregadas por año) del período 1992-2003. Por esta razón, la fila de totales por año es diferente a la tabla por subregiones.

Si se considera como criterio el promedio de los proyectos asignados para toda la subregión (21), se podrá apreciar que solo 4 países lo superan (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela). Del mismo modo, si estimamos la media (29,5) como medida veremos que solo 2 de ellos superan tal nivel (Argentina y Perú).

¿Qué explica esta concentración? Para el caso del Perú esto es atribuible al peso de la inmigración nipona a ese país y la consideración que ese dato tiene en la política exterior japonesa.

Para el caso de Argentina, las razones son un poco más difusas en un análisis agregado, dado el bajo peso de las relaciones económicas bilaterales, factor que vinculado con el de la cooperación siempre adquiere una alta correlación. En este caso, sin embargo, resulta paradójico la baja consistencia de estos datos. Con todo, existen 3 factores que siempre pueden contribuir a elevar el estándar de Argentina en la cooperación japonesa son los siguientes: a) el potencial de crecimiento del comercio bilateral, aún muy bajo para las opciones de complementación de ambas economías; b) la cantidad y calidad de los recursos naturales

argentinos, cuya riqueza puede ser altamente apetecida por el mercado y la industria nipona, y c) el rol que ha jugado la Fundación Okita en posicionar a Japón y al Asia en general dentro de la agenda argentina. Esta institución es relevante y no tiene equivalentes del mismo nivel en los otros países, incluso en Brasil, donde el peso de la inmigración japonesa ha sido notable.

2.2.2. Cooperación Japonesa hacia América Latina en Cifras: sectores de aplicación:

Desde el punto de vista de los sectores de aplicación, y contrariamente a la apreciación general acerca del excesivo pragmatismo japonés, es interesante observar que el número de proyectos con fines humanitarios es equivalente al destinado a reforzar actividades productivas. Esto, que debe ser matizado con los montos de capital asociados, permite replantearse con una mirada más amplia el verdadero significado de la cooperación japonesa dentro de la región.

Tabla N° 4

América Latina y el Caribe: Cooperación Japonesa (N° de proyectos ejecutados por sector)

Proyectos (Categorías)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	(%)
Productiva	16	24	28	33	16	21	27	16	13	12	11	8	231	48,53
Humanitaria	17	19	18	26	13	18	26	17	20	25	15	19	226	47,48
Otros	0	1	3	3	1	4	3	1	1	0	0	0	19	3,99
Total	33	44	49	62	30	43	56	34	34	37	26	27	476	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de las páginas web de JICA en cada país indicado

Nota: La columna de totales ha sido complementada con los datos de El Salvador, país que sólo exhibe las cifras totales (no desagregadas por año) del período 1992-2003. Por esta razón, la fila de totales por año es diferente a la tabla por subregiones.

En el ámbito de la cooperación productiva, asociada al comercio e inversiones japonesas en la región, es posible colegir algunas cuestiones relevantes aunque previsibles. Primero, que América Latina sigue manteniendo una relación de asimetría complementaria con Japón, donde esta opera como abastecedora de recursos naturales, mientras que el país oriental oficia de proveedor de bienes manufacturados. Segundo, y en el área de recursos naturales, encontramos concentrado más del 47% (110 proyectos), de la cooperación productiva, donde se destaca la agricultura con un 20,6%, la pesca con más de un 9,0% y la minería con poco más de un 7,0%. El sector industrial, en la mayoría de los casos com-

plementario a los sectores primarios –especialmente los recién citados– concentra un nivel levemente superior al 12% de los proyectos, lo que refuerza la hipótesis planteada más arriba.

Como sectores complementarios se encuentra la cooperación asociada a dar certeza a los negocios, como son: la elaboración de información confiable mediante estudios sobre desarrollo económico (6,4%); profundización de la institucionalidad democrática, como proyectos de apoyo a los gobiernos (12,0%), y desarrollo de obras públicas (7,7%), especialmente en aquellos países de desarrollo económico y social más precario.

Tabla N° 5

América Latina y el Caribe: Cooperación Productiva de Japón
(N° de proyectos ejecutados por sector)

Proyectos (Categorías)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	(%)
Acuicultura	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0,43
Agricultura	1	3	12	11	2	5	2	1	1	1	3	5	47	20,35
Agropecuario	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	6	2,60
Desarrollo Econ.	1	1	1	1	1	2	2	2	1	0	1	0	15	6,49
Desarrollo Rural	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,87
Economía	0	0	1	0	0	4	0	0	0	1	1	0	7	3,03
Expertos	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	8	3,46
Forestal	0	2	0	0	1	0	2	0	1	0	0	0	7	3,03
Ganadería	0	1	2	0	1	0	1	2	0	1	0	0	8	3,46
Gobierno	2	1	2	1	2	2	4	2	3	2	1	3	28	12,12
Hidroeléctrica	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	4	1,73
Industria	1	1	1	13	1	1	8	1	0	1	0	0	28	12,12
Minería	2	1	2	2	1	1	2	2	1	2	1	0	17	7,36
Misión de Estudios	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	8	3,46
Obras Públicas	2	1	0	1	1	0	1	4	4	2	2	0	18	7,79
Pesca	2	10	1	1	3	0	1	0	0	1	2	0	21	9,09
Telecomunicaciones	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,87
Transporte	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	4	1,73
Total	16	24	28	33	16	21	27	16	13	12	11	8	231	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de las páginas web de JICA en cada país indicado

Nota: La columna de totales ha sido complementada con los datos de El Salvador, país que sólo exhibe las cifras totales (no desagregadas por año) del período 1992-2003. Por esta razón, la fila de totales por año es diferente a la tabla por subregiones.

En el ámbito de la cooperación humanitaria, es posible identificar 17 áreas de trabajo, dentro de las cuales 4 parecen haber concentrado el interés principal de la cooperación que estudiamos, con un poco más del 52% de todos los proyectos realizados en el período 1992-2003.

Respecto de los proyectos de las áreas humanitarias, el primer lugar lo ocupa salud, con 47 iniciativas. Luego están educación, con 30 (12,24%), y las iniciativas asociadas a alimentación y población con 19 cada una (15,52%).

Tabla N° 6

América Latina y el Caribe: Cooperación Humanitaria de Japón
(N° de proyectos ejecutados por sector)

Proyectos (Categorías)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	(%)
Agua	2	2	0	2	0	1	7	3	2	1	3	0	24	9,80
Aire	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,41
Alimentación	2	2	2	2	2	2	3	2	1	1	0	0	19	7,76
Becarios	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	8	3,27
Comunicación	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,82
Condiciones Sanitarias	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,41
Cultura	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	10	4,08
Educación	2	3	1	2	2	1	0	2	3	5	4	2	30	12,24
Emergencia	3	4	1	1	1	1	3	1	1	0	0	0	16	6,53
Medioambiente	0	0	2	3	1	0	2	0	4	1	1	2	17	6,94
Paz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,41
Población	0	0	0	2	1	1	0	0	1	7	0	7	19	7,76
Salud	4	1	2	4	1	2	2	5	4	7	5	7	47	19,18
Seguridad Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,41
Suministro Equipos	1	3	2	1	1	2	2	0	2	1	1	1	17	6,94
Turismo	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	5	2,04
Voluntarios	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	8	3,27
Otros	0	1	3	3	1	4	3	1	1	0	0	0	19	7,76
Total	17	19	18	26	13	18	26	17	20	25	15	19	245	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de las páginas web de JICA en cada país indicado

Nota: La columna de totales ha sido complementada con los datos de El Salvador, país que sólo exhibe las cifras totales (no desagregadas por año) del período 1992-2003. Por esta razón, la fila de totales por año es diferente a la tabla por subregiones.

Como cuestiones complementarias, se encuentra la cooperación relacionada con el envío de becarios (3,27%), proyectos de cultura (4,08%), suministro de equipos (6,94%), iniciativas para enfrentar las emergencias, especialmente en Centroamérica (6,53%) y envío de voluntarios (3,27%).

CONCLUSIONES

En primer lugar, un examen respecto del contexto histórico de la política de cooperación japonesa nos permite visualizar el tipo de política exterior de Japón, así como el rol que dentro de ella le ha cabido a su cooperación. Ninguna de las anteriores se entiende fuera de su propia historia, y es necesario vincularlas con la imposibilidad de ejercer el poder internacional en los términos clásicos, en cuanto a una combinación de hard y soft power". De este modo, especialmente la segunda categoría, acuñada por Nye Jr., así como la periodicidad histórica a contar de 1954, explican buena parte de la forma en como esta ya tradicional segunda potencia económica del mundo se ha relacionado internacionalmente.

En segundo lugar y respecto de América Latina, resulta evidente que esta región del mundo no es una prioridad para la cooperación japonesa, así como es un dato interesante que no obstante lo anterior se advierte una tendencia al alza. Del mismo modo, se observa que la cooperación ha sido correlacionada con el nivel de renta de los países (en volumen y tipo), así como que se ha visto un énfasis en contribuir a la reducción de la deuda externa de estos países y a la realización de ajustes estructurales, especialmente en México y Brasil, socios comerciales muy importantes de Japón en la región.

En tercer lugar y desde la perspectiva de las cifras referidas a la cooperación japonesa en América Latina, se puede llegar a tres conclusiones. Primero, y contrariamente a la apreciación general, que la cooperación humanitaria es cuantitativamente equivalente a aquella destinada a fines productivos, lo que debe llevar a desmitificar la tesis general acerca de que el único incentivo de Japón en la cooperación estaría centrado en las áreas de interés económico. Segundo, que en el campo de la cooperación productiva, asociada al comercio e inversiones, se constata que América Latina sigue manteniendo una relación de asimetría complementaria con Japón, así como que en el área de recursos naturales más del 47% (110 proyectos) de la cooperación productiva está centrada en la agricultura (20,6%), la pesca (9,0%) y la minería (7,0%). Tercero, en el ámbito de la cooperación humanitaria, se identificaron 17 áreas de trabajo, dentro de las cuales 4 concentraron el interés principal de la cooperación, con un poco más del 52% de

todos los proyectos realizados en el período 1992-2003: salud (19,18%), educación (12,24%), agua (9,80%) y alimentación (7,76%).

Sin perjuicio de que el contraste de estos datos con la agenda política bilateral (Japón-América Latina y el Caribe) puedan señalar algo diferente, advertimos que la tesis central de David Arase, a lo menos puede ser revisada con una mirada mucho más crítica, cuestión que será parte del trabajo futuro de este investigador, a fin de visualizar de manera más amplia y completa la cuestión de la cooperación y de las relaciones políticas entre Japón y la región ya señalada.

Anexo N° 1

América Latina y el Caribe: Cooperación Japonesa (N° de proyectos ejecutados por país)

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	(%)
Argentina	4	4	6	6	1	2	4	2	1	5	2	2	39	8,19
Bolivia	s/i	s/i	1	1	2	s/i	3	2	4	4	1	3	21	4,41
Brasil	s/i	1	s/i	2	s/i	s/i	1	s/i	s/i	1	1	4	10	2,10
Chile	s/i	1	s/i	3	s/i	1	1	2	4	1	s/i	1	14	2,94
Colombia	1	1	2	2	s/i	s/i	1	1	s/i	1	s/i	1	10	2,10
Costa Rica	s/i	2	s/i	1	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1	1	s/i	5	1,05
Cuba	s/i	2	s/i	1	1	s/i	1	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	5	1,05
Ecuador	s/i	1	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	1	0,21
El Salvador	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i	16	3,36
Guatemala	s/i	3	12	1	s/i	6	1	s/i	3	2	10	1	39	8,19
Honduras	10	10	12	10	11	9	12	9	s/i	s/i	s/i	s/i	83	17,44
Jamaica	s/i	s/i	s/i	s/i	1	s/i	s/i	s/i	s/i	1	1	s/i	3	0,63
México	4	4	3	8	3	4	7	2	1	2	1	2	41	8,61
Nicaragua	2	s/i	1	2	1	1	5	6	9	5	2	s/i	34	7,14
Panamá	2	4	4	1	1	4	1	s/i	2	s/i	s/i	s/i	19	3,99
Paraguay	2	1	4	2	1	3	1	s/i	1	1	2	1	19	3,99
Perú	6	3	1	12	4	6	10	6	3	6	s/i	1	58	12,18
Rep. Dominicana	2	2	s/i	2	1	2	1	1	2	3	3	2	21	4,41
Uruguay	s/i	2	s/i	3	1	s/i	2	1	1	1	s/i	1	12	2,52
Venezuela	1	2	1	2	1	1	2	1	2	3	2	8	26	5,46
Total	34	43	47	59	29	39	53	33	33	37	26	27	476	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de las páginas web de JICA en cada país indicado.

Anexo N° 2

América Latina y el Caribe: Cooperación Japonesa (N° de proyectos ejecutados por sector)

Proyectos (Categorías)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	(%)
Acuicultura	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0,21
Agricultura	1	3	12	11	2	5	2	1	1	1	3	5	47	9,87
Agropecuario	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	6	1,26
Agua	2	2	0	2	0	1	7	3	2	1	3	0	24	5,04
Aire	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,21
Alimentación	2	2	2	2	2	2	3	2	1	1	0	0	19	3,99
Becarios	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	8	1,68
Comunicación	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,42
Condiciones Sanitarias	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,21
Cultura	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	10	2,10
Desarrollo Económico	1	1	1	1	1	2	2	2	1	0	1	0	15	3,15
Desarrollo Rural	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,42
Economía	0	0	1	0	0	4	0	0	0	1	1	0	7	1,47
Educación	2	3	1	2	2	1	0	2	3	5	4	2	30	6,30
Emergencia	3	4	1	1	1	1	3	1	1	0	0	0	16	3,36
Expertos	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	8	1,68
Forestal	0	2	0	0	1	0	2	0	1	0	0	0	7	1,47
Ganadería	0	1	2	0	1	0	1	2	0	1	0	0	8	1,68
Gobierno	2	1	2	1	2	2	4	2	3	2	1	3	28	5,88
Hidroeléctrica	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	4	0,84
Industria	1	1	1	13	1	1	8	1	0	1	0	0	28	5,88
Medioambiente	0	0	2	3	1	0	2	0	4	1	1	2	17	3,57
Minería	2	1	2	2	1	1	2	2	1	2	1	0	17	3,57
Misión de Estudios	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	8	1,68
Obras Públicas	2	1	0	1	1	0	1	4	4	2	2	0	18	3,78
Paz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,21
Pesca	2	10	1	1	3	0	1	0	0	1	2	0	21	4,41
Población	0	0	0	2	1	1	0	0	1	7	0	7	19	3,99
Salud	4	1	2	4	1	2	2	5	4	7	5	7	47	9,87
Seguridad Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,21
Suministro de Equipos	1	3	2	1	1	2	2	0	2	1	1	1	17	3,57
Telecomunicaciones	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0,42
Turismo	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	5	1,05
Transporte	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	4	0,84
Voluntarios	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	8	1,68
Otros	0	1	3	3	1	4	3	1	1	0	0	0	19	3,99
Total	33	43	46	59	29	39	53	33	33	37	26	27	476	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de las páginas web de JICA en cada país indicado.

Nota: La columna de totales ha sido complementada con los datos de El Salvador, país que sólo exhibe las cifras totales (no desagregadas por año) del período 1992-2003. Por esta razón, la fila de totales por año es diferente a la tabla por subregiones.

BIBLIOGRAFÍA:

ABE, Motoo (1995). La ayuda al extranjero: Un punto de vista disidente, en Akio Ozono. La Economía Japonesa en una época en transición, Japan Echo INC, INTER-Edit, Barcelona, pp. 51-56.

ARASE, David (1995). *Buying Power. The Political Economy of Japan's Foreign Aid*, Lynne Rienner Publishers, London.

CASTELLS, Manuel (2000). ¿Hacia la era del Pacífico? El fundamento multicultural de la interdependencia económica, en la era de la información, economía, sociedad y cultura. Fin del Milenio, Vol. III, Siglo XXI editores, Segunda edición en español, pp. 235-341.

DOWER, J. W. (1979). *Empire and Aftermath. Yoshida Shigeru and the Japanese Experience, 1878-1954*, Harvard University Press. Cambridge (Massachusetts).

GALBRAITH, John K. (1984). *La Anatomía del Poder*, Plaza & Janés, Barcelona.

ILPIN, Robert (1981). *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

GUTIÉRREZ, Hernán (1998). Estado y desarrollo regional: Impacto territorial de la cooperación internacional en Chile (1990-1995), en *Estudios Regionales*, N° 9, Centro de Estudios Urbano Regionales, Universidad del Bío-Bío, Septiembre.

HIRABAYASHI Hiroshi (1995). El Programa Japonés de ayuda oficial al desarrollo", La toma del liderazgo en la Nueva Era, en Akio Ozono. La Economía japonesa en una época en transición, Japan Echo INC, INTER-Edit, Barcelona, pp. 19-38.

HORISAKA, Kotaro (1994). Las Relaciones Económicas de Japón con América Latina, en Stalling, Barbara; Székely, Gabriel (comp.), *Japón, los Estados Unidos y la América Latina. ¿Hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental?*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 61-87.

HORISAKA, Kotaro; Nishijima, Shoji; Smith, Peter H. (2003). *East Asia and Latin America. The Unlikely Alliance*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., New York.

HOSONO, Akio, 2002. Cambio de Rumbo en la Ayuda Oficial al Desarrollo del Japón, en *Cuadernos del Japón*, Vol. XV, N° 1, pp. 43-45.

- HOSONO, Akio; Di Tella Torcuato (compiladores), (1998). *Japón/ América Latina. La construcción de un vínculo*. Grupo Editor Latinoamericano S. R. L. Buenos Aires, Argentina.
- HOSONO, Akio (1995). *La Cooperación Económica y las Relaciones entre Japón y los países latinoamericanos*, en Akio Ozono. *La Economía Japonesa en una época en transición*, Japan Echo INC, INTER-Edit, Barcelona, pp. 65-76.
- HOSONO, Akio (1986) *Aspectos del proceso reciente de industrialización en los países latinoamericanos: perspectiva general*, en *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 15-36.
- HOSONO, Akio (1986). *La estrategia industrial y las nuevas formas de cooperación*, en *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 61-106.
- HOSONO, Akio (1986). *Nuevas formas de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, en *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 37-57.
- INSULZA, José Miguel (1998). *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*, Editorial Los Andes, Santiago.
- KIKUCHI, Kanji (1993). *El Origen del Poder. Historia de una nación llamada Japón*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- KUWAYAMA, Mikio (2005). *Latin American South-South Integration and Cooperation: From a Regional Public Goods Perspective*. Serie Comercio Internacional, N° 50, CEPAL, Santiago.
- LIDA, Tsuneo (1995). *En defensa del programa de ayuda de Japón*, en Akio Ozono, *La Economía Japonesa en una Época en Transición*, Japan Echo INC, INTER-Edit, Barcelona, pp. 39-44.
- LÓPEZ VILLAFañE, Víctor (1994). *La Nueva Era del Capitalismo. Japón y Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico 1945 - 2000*. Siglo XXI, México, D. F.

MAKOTO Iokibe (2000). Entrevista. Look Japan, Vol. 11, N° 129, Diciembre, pp. 2-11.

MASATAKA Kosaka (2000) Entrevista. Look Japan, Vol. 11, N° 129, Diciembre, pp. 2-11.

MATSUSHITA, Hiroshi (1994). La Diplomacia Japonesa en América Latina Después de la Segunda Guerra Mundial, en Stalling, Barbara; Székely, Gabriel (comp.), Japón, los Estados Unidos y la América Latina. ¿Hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental?, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 88-108.

MATSUSHITA, Hiroshi (2003). En torno a la revisión de la política diplomática respecto de la Ayuda Oficial al Desarrollo, en Cuadernos del Japón, Vol. XVI, N° 2, verano, pp. 4-6.

MATSUKAWA, Shigeru (1986). Desarrollo económico dualista: un modelo económico del Japón, 1954-1968, en Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón, Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 107-134.

MATSUURA, Kōichirō (1995). La Administración de ayuda al extranjero: Una visión desde la cumbre, en Akio Ozono, La Economía Japonesa en una Época en Transición, Japan Echo INC, INTER-Edit, Barcelona, pp. 45-49.

MOLS, Manfred; WILHELMY, Manfred; GUTIÉRREZ, Hernán (1995). América Latina y el Sudeste Asiático: perfiles de cooperación regional, Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago.

MORANDÉ, José A. (1997). La agenda Interamericana en los noventa: transformaciones y desafíos, en América Latina en el Mundo, Editorial Los Andes, Santiago, pp. 140-155.

NAKAMURA, Takafusa (1981). The Postwar Japanese Economy. Its Development and Structure, University of Tokyo Press. Tokyo.

NISHIJIMA, Shoji; Smith, Peter H. (ed.) (1993). Cooperation on Rivalry?, Westview Press.

NYE Jr., Joseph S.(2004). *Soft Power. The Means to Success In World Politics*, Public Affairs.

OKITA, Saburo (1975). *Japan in the World Economy*. Japan Foundation, Tokio.

ONO, Ken'ichi (2002). Una Propuesta de Dividir la Ayuda Oficial al Desarrollo en dos áreas claramente diferenciadas: para Asia y para el mundo, en *Cuadernos del Japón*, Vol. XV, N° 1, Barcelona, pp. 51-56.

OZAKI, Chujiro (1986). El nuevo desarrollo agrícola en América Latina y la cooperación del Japón, en *Hacia nuevas Modalidades de Cooperación Económica entre América Latina y el Japón*, Cuadernos de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp. 167-208.

POWASKI, Ronald (1998). *Cold War. The United States and the Soviet Union, 1917-1991*, Oxford University Press, Oxford.

PYLE, Kenneth B. (1992). *The Japanese Questions: power and purpose in a new era*, American Enterprise Institute, Washington D.C.

ROSS, César (1999). Chile y Japón: balance de un siglo de relaciones económicas, 1897-1997, en *Diplomacia* N° 78, Academia Diplomática (Mins. RR.EE.), Santiago-Chile, pp. 55-67.

ROSS, César (1999, 11 de octubre). Comité Empresarial Chile-Japón, *El Mercurio*, p. D2.

ROSS, César (2001). El Comité Empresarial Chile-Japón: de la liturgia al libre comercio, 1979-1999, en *Diplomacia* N° 86, Academia Diplomática (Mins. RR. EE.), Santiago-Chile, pp. 89-111.

ROSS, César (2002). "Chile y Japón: la agenda de la alianza realista, 1974-1989", en *Diplomacia* N° 91, Academia Diplomática (Mins. RR.EE.), Santiago-Chile, pp. 89-111.

ROSS, César (2002). Relaciones entre Chile y China: treinta años de relaciones atípicas, 1979-2000, en *Si Somos Americanos* Vol. III, N° 2, Universidad Arturo Prat, Iquique-Chile, pp. 33-48.

ROSS, César (2004). Chile y Japón: de la incertidumbre a la complementación, 1973-1989, Co-edición LOM y Universidad Arturo Prat, Santiago-Chile.

ROSS, César (2004). Chile e Indonesia: Globalización y Comercio Internacional, 1977-2004, en Diplomacia N° 99, Academia Diplomática (Mins. RR.EE.), Chile, pp. 100-117.

ROSS, César (2005). Chile y Japón: pragmatismo y negocios internacionales, 1973-1989, en Ciclos N° 29, Facultad Economía, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

ROSS, César (2005). El Este de Asia y el Cono Sur de América: ¿Hacia un nuevo modelo de integración? (Capítulo 4), en Chile y APEC 2004: al encuentro de una oportunidad, Universidad Arturo Prat, Chile (editor).

SAKAIYA, Taichi (1996). ¿Qué es Japón?, Editorial Andrés Bello, Santiago.

SAKAMOTO, Kasuya (2003). Ampliación del ámbito de cooperación Japón-EUA, en Cuadernos del Japón, Vol. XVI, N° 2, verano, Barcelona, pp. 21-23.

SALAZAR, Juan; Valdés, Pablo (1979). Política Mundial Contemporánea, Andrés Bello, Santiago.

STALLING, Barbara; Székely, Gabriel (comp.), (1994). Japón, los Estados Unidos y la América Latina. ¿Hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental?, Fondo de Cultura Económica, México.

STRANGE, Susan (1994). Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms and Diplomacy, en Richard Stubbs and Geoffrey R. D. Underhill (editors), Political Economy and the Changing Global Order, The McMillan Press, London-United Kingdom, pp. 103-115.

STRUBBS, Richard; Underhill Geoffrey R. D. (1994). Political Economy and the Changing Global Order. St. Martin's Press, New York, U.S.A.

TAKEBE, Noburu (1986). Nuevas formas de cooperación en el transporte marítimo, en Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón, Cuadernos de la CEPAL, Vol. XVI, N° 2, verano, Santiago, pp. 209-233.

TAKEMI, Keizō (2003). Una nueva dirección para el programa de ayudas de Japón, en Cuadernos del Japón, Vol. XVI, N° 2, verano, Barcelona, pp. 7-12.

YAMAZAWA, Hippié (1986). El comercio de minerales y la cooperación económica: el caso del mineral de hierro, en *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, Cuadernos de la CEPAL, Vol. XVI, N° 2, verano, Santiago, pp. 135-166.

YANAGIYA, Kensuke; YAMAGUCHI Mitsuhide (1995). Reorientar los esfuerzos japoneses de ayuda internacional, en Akio Ozono, *La Economía Japonesa en una época en transición*, Japan Echo INC, INTER-Edit., Barcelona, pp. 57-64.

FUENTES:

Fuentes Seriadas: analizadas para el período 1991-2003

Estas están compuestas por una masa de revistas, universitarias en su gran mayoría, que contribuyen a reforzar el análisis que conecta la cooperación con intereses económicos (comercio e inversiones) e influencia política. Entre estas, las más relevantes son las 10 siguientes: *Japanese Studies* y *Asian Studies Review* (ambas de Carfax Publishing); *Internacional Journal of Asian Studies*, *Journal of Southeast Asian Studies* y *The Journal of Japanese Studies* (las 3 editadas por Cambridge University Press); *Estudios de Asia y África* (Colegio de México); *The Journal of Asian Studies* (Association of Asian Studies); *Asian Affairs*; *Asian Survey* (University of California), y la oficial *Cuadernos de Japón* (Japan Echo).

JICA:

Las páginas de internet de la Japan Internacional Cooperation Agency (JICA), desde la central, hasta aquellas destinadas a cada país de América Latina, contiene toda la información oficial acerca de proyectos, por años y montos, lo que facilita el análisis del período seleccionado.

Algunos países vienen incorporados en la web central de JICA (www.jica.org.jp) y otros países, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, El Salvador, etc. tienen páginas propias.

Países Latinoamericanos:

Cada uno de los estados, con énfasis en las Agencias de Cooperación Internacional (dependientes de los Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores), contienen información de contraparte de la expuesta por JICA y que permite contrastar la mayoría de los datos, como puede apreciarse también a través de

las páginas de internet de los propios gobiernos: Argentina, www.mrecic.gov.ar; Bolivia, www.rree.gov.bo; Brasil, www.mre.gov.br; Chile, www.minrel.cl; Colombia, www.minrext.gov.co; Costa Rica, www.rree.go.cr; Cuba, www.cubaminrex.cu; Ecuador, www.mmrree.gov.ec; El Salvador, www.rree.gob.sv; Guatemala, www.minex.gob.gt; Honduras, www.sre.hn; Jamaica, www.mfaft.gov.jm; México, www.sre.gob.mx; Nicaragua, www.cancilleria.gob.ni; Panamá, www.mire.gob.pa; Paraguay, www.mre.gov.py; Perú, www.rree.gob.pe; República Dominicana, www.serex.gov.do; Uruguay, www.mrree.gub.uy; Venezuela, www.mre.gov.ve



DOCUMENTOS

DEFENSA Y RELACIÓN CIVIL-MILITAR*

Señor Presidente de la Comisión Organizadora de la Conferencia Internacional, don Ricardo Israel Zipper;

Señor Comandante en Jefe del Ejército, General de Ejército don Óscar Izurieta Ferrer;

Señor Rector de la Universidad Autónoma de Chile, don Teodoro Ribera Neumann;

Señor Frederick Nunn;

Distinguidas autoridades, académicos e invitados;

Señoras y señores:

Quiero iniciar mis palabras en este congreso internacional, cuyo tema gira en torno a la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad en el mundo de hoy, mencionando el nombre de Charles Moskos, uno de los más influyentes estudiosos de los temas militares en la segunda mitad del siglo pasado e inicios del actual junto a Samuel Huntington y Morris Janowitz.

No hace todavía un mes que Moskos murió en Santa Monica, California, dejando como legado una de las más notables e influyentes contribuciones en el campo de la sociología militar y de la teoría sobre la relación civil-militar, en general.

En esa dimensión, bueno es recordar que Charles Moskos perteneció a la clase de pensadores sociales dotados de la intuición necesaria para detectar la temprana formación de tendencias en la sociedad que podían impactar en instituciones públicas, en este caso las fuerzas armadas, y proponer lecturas inspiradoras.

Con agudeza y sensibilidad, indagó en el impacto que las sociedades democráticas modernas tienen sobre las motivaciones de la profesión militar para elaborar lo que inicialmente presentó, en 1977, como la hipótesis vocacional/ocupacional de la transformación en las Fuerzas Armadas occidentales.

Su hipótesis vocacional/ocupacional pretendió, precisamente, dar cuenta de presiones de transformación sobre los ejércitos a partir de lo que él percibía

* Discurso del Sr. Ministro de Defensa Nacional, José Goñi Carrasco, con motivo de la inauguración del Congreso Internacional de Ciencias Sociales, realizado recientemente en el Hotel Crowne Plaza, entre el 25 y 28 de junio del presente año.

como procesos de cambio en germinación en las sociedades desarrolladas de Occidente.

Poco más de una década después, con el fin de la Guerra Fría, esos cambios comenzaron a difundirse por buena parte de los estados sumidos en una nueva ola globalizadora. Durante este proceso, Moskos transformó su hipótesis original en lo que hoy se conoce como el Modelo Militar Posmoderno, una forma de entender y ayudar a pronosticar el rumbo de la relación civil-militar en el siglo XXI.

En este campo, el debate académico ha seguido focalizado en el tema del control civil, entre otras cosas porque con la globalización vino también una nueva ola democratizadora –con los característicos problemas de transición, aunque esta vez también en los países de Europa del Este–, junto a una irrefrenable expansión del mercado.

Esto me conduce al propósito de mi presentación en esta conferencia, a la que vengo en mi calidad de Ministro de Defensa de un Estado democrático; es decir, como alguien que combina las preocupaciones por el lugar que las Fuerzas Armadas deben ocupar en la organización política de la sociedad –según los cánones de la democracia– con las preocupaciones propias de la función de la defensa y, dentro de ellas, la de disponer de Fuerzas Armadas apropiadas para proveer exitosamente de seguridad externa al país, ya sea durante la paz o en situaciones de crisis internacional o guerra.

En lo que sigue, quiero presentar algunas proposiciones que, a partir del análisis anterior, me sugiere el trabajo de Moskos.

Lo hago como un reconocimiento a este sociólogo norteamericano y su importante contribución al campo de análisis que este congreso aborda. Lo hago también con el sentido de ofrecer un terreno de exploración académica que, si bien Moskos examinó empíricamente en Estados Unidos, proponiendo incluso políticas o soluciones a los desafíos detectados, ha sido menos explorado en otras latitudes y, particularmente, en el resto de los países americanos.

PRIMERA PROPOSICIÓN

Mi primera proposición es que, desde la perspectiva de la teoría militar o, simplemente, desde la defensa, la prueba para la hipótesis vocacional/ocupacional de Moskos es la de la efectividad militar.

En otras palabras, si una u otra alternativa –la vocacional o la ocupacional– produce Fuerzas Armadas más efectivas.

Para ser rigurosos, y justos con Moskos, deberíamos en realidad refinar la proposición que hago, porque desde la teoría militar la prueba de la hipótesis hay que replantearla en términos de cuál alternativa genera Fuerzas Armadas más efectivas para qué tipo de conflicto armado.

En este contexto, y específicamente a la luz de los conflictos de la pos Guerra Fría, el general británico Rupert Smith ha elaborado un interesante argumento a partir del concepto de la “utilidad de la fuerza”.

En el lenguaje moderno de la teoría militar es de uso habitual la noción de “empleo de la fuerza”, por contraste con el concepto de “preparación de la fuerza”. Se trata de una noción que alude directa e inmediatamente a la efectividad militar.

Sin embargo, el general Smith va más allá y señala que el despliegue de la fuerza en el terreno, siendo una típica acción del empleo de la fuerza, no supone que esa fuerza vaya a ser necesariamente útil. Es decir, que vaya a ser finalmente efectiva. Según este argumento, su efectividad dependerá que se tenga en cuenta la naturaleza del conflicto que se enfrenta.

Ahora, si se extrema el término “vocacional” en la hipótesis de Moskos y se lo aplica al tipo de conflicto estudiado por el general Smith, podría sostenerse que el combatiente que Estados Unidos enfrentó en Vietnam o el combatiente que las coaliciones occidentales enfrentan en Irak y Afganistán es fundamentalmente de tipo “vocacional”.

Todavía más, podría afirmarse que en Irak y Afganistán este tipo de combatiente es engendrado por sociedades donde las líneas de ruptura entre las dimensiones laica y religiosa, y entre el espacio de lo público y de lo privado, no han alcanzado la profundidad suficiente como para hacer, de cada una de esas esferas, ámbitos separados al modo como lo son en las sociedades occidentales.

Es sobre esas bases sociales y militares que el concepto de guerra asimétrica es posible de plantearse con posibilidades de efectividad estratégica frente a una fuerza militar más sofisticada como las generadas por sociedades seculares y liberales de tipo occidental. En estas fuerzas se conservan importantes elementos vocacionales, pero incorporan también elementos de carácter netamente “ocupacional” para generar sus combatientes.

En consecuencia, la efectividad de la fuerza y su utilidad no parece estar ligada a su carácter vocacional u ocupacional. Esto podría inducirnos a pensar que la hipótesis de Moskos es irrelevante desde el punto de vista de la teoría militar. Sin embargo, la transformación de las fuerzas militares de las sociedades seculares y liberales es un hecho.

Más bien, lo que sugiere la hipótesis de Moskos –vista desde la teoría militar del general Smith– es que sociedades de distinto tipo pueden, pese a sus diferencias de cultura y desarrollo, generar los recursos motivacionales necesarios para que las fuerzas que respectivamente engendran sean operacionalmente útiles o efectivas. La condición de su respectiva efectividad es que cada tipo de fuerzas –o de combatientes, si se prefiere– sea capaz de encontrar su propia forma de combatir, su propia doctrina.

Esto es, sin duda, un desafío fundamental para un Ministerio de Defensa y las instituciones militares dependientes.

SEGUNDA PROPOSICIÓN

Mi segunda proposición es complementaria de la anterior.

Sugiero que sociedades semejantes pueden generar recursos motivacionales similares para sus respectivas fuerzas militares, pero diferir en términos del modelo de su organización política y, por lo tanto, del lugar que cada una le asigna a su fuerza militar en esa organización.

Esto influye en el modo en que el Estado y la sociedad se relacionan con la fuerza militar, lo que, a su vez, puede afectar el desempeño de una fuerza tanto en la paz como en la guerra.

El dilema no radica en si debe haber control político sobre la fuerza militar. La preponderancia de la política ha sido la doctrina y la práctica de regímenes democráticos y no democráticos.

Tampoco radica en si el control civil, como expresión de la preponderancia de la política, es relevante para la consolidación de la democracia.

Desde que Huntington relativizara el problema, al afirmar que la subordinación al poder político civil es propia del profesionalismo militar y que el aislamiento de las Fuerzas Armadas respecto de la sociedad –necesario para que

sean efectivas– no es obstáculo para la existencia de ese “control objetivo”, el debate politológico ha demostrado con suficiencia que el control civil sobre las instituciones militares es, por cierto, fundamental para la consolidación de la democracia.

Janowitz, Pzeworski, Agüero y otros han aportado argumentos decisivos en esa perspectiva.

El propio Moskos afirmaría que el fenómeno de las transformaciones orgánicas y valóricas en las Fuerzas Armadas, que las aproxima a la sociedad civil, es todavía más marcado tras el fin de la Guerra Fría y que, por tanto, continúa adelante el proceso de interpenetración de las instituciones militares y de la sociedad civil ya señalado por Janowitz en los años 60 y ratificado por él mismo en los 70.

Si Moskos tiene razón, como los hechos parecen dársela, entonces el dilema relevante, desde el punto de vista de la teoría militar, es precisamente el de si la “interpenetración civil-militar” logra una fuerza militar más efectiva que la opción del aislamiento militar propuesto por Huntington.

El problema es que en la sociedad democrática moderna, o en cualquier sociedad sometida al impacto de la información abierta y masiva actual, el aislamiento de las Fuerzas Armadas ha dejado de ser una preferencia y ha pasado a ser una opción insostenible. En el mundo de hoy, no es posible que las Fuerzas Armadas se aislen o que se pretenda aislarlas.

En consecuencia, el desafío es cómo conseguir, bajo un modelo de interpenetración civil-militar, que el control civil no se debilite pero que, a la vez, tampoco obstaculice la efectividad militar en la paz y, particularmente, en el conflicto.

Un modelo de interpenetración civil-militar en una sociedad democrática moderna exige que las Fuerzas Armadas se integren a la vida de la sociedad, que sean parte de ella. Supone, más específicamente, que se incorporen al Estado en las esferas que corresponda y por los canales adecuados.

La doctrina básica es que el modelo de integración militar no altere la condición de que las instituciones militares deben mantenerse obedientes y no deliberantes. Es decir, que la integración militar, contrariamente a la exclusión o aislamiento de la sociedad, no significa que las Fuerzas Armadas participen en

la formulación de políticas que no les competen o toman decisiones respecto de las leyes, deciden sobre actos gubernamentales en la ejecución de las mismas, o intervienen en decisiones relativas a la administración de justicia.

En concreto, las Fuerzas Armadas no son un poder del Estado en el sentido que Montesquieu los define y la democracia los entiende.

El desafío, entonces, es cómo implementar el modelo de integración civil-militar con esos resguardos. Aunque nos falta camino por recorrer, en Chile hemos dado pasos importantes en esa dirección.

Por ejemplo, hemos formulado una política de “Responsabilidad Social Corporativa de la Defensa Nacional”, a la que me referiré más adelante. Asimismo, incorporamos la opinión de las Fuerzas Armadas en materias que les competen y sobre las cuales debemos tomar una decisión. Dispusimos que cada rama de las Fuerzas Armadas publique cada año su respectivo estado financiero institucional consolidado. Hemos impulsado con ellas lo que internacionalmente se conoce como “diplomacia de la defensa” en apoyo de nuestra política exterior, y consideramos adecuado que nuestras Fuerzas Armadas sean escuchadas por la autoridad civil competente en relación con ciertas políticas públicas donde la opinión militar puede ser un aporte relevante.

TERCERA PROPOSICIÓN

Mi tercera proposición es la siguiente:

La sociedad que nació de la Revolución Francesa fortaleció los fundamentos vocacionales en la profesión militar y produjo una gran disponibilidad de recursos humanos para el ejército.

Napoleón y la revolución industrial hicieron el resto, es decir, produjeron transformaciones orgánicas y operativas que generaron un nuevo tipo de conflicto y una nueva forma de combatir.

Digamos, con todo, que el ejército napoleónico no fue invencible. Lo derrotó, primero, el ejército ruso por medio de tácticas de guerrilla y la ayuda del invierno y de los bosques esteparios. Y lo derrotó, después, el ejército de Wellington con un planteamiento defensivo sólo posible de sostener sobre el terreno llano de Waterloo con tropas muy motivadas vocacionalmente.

Pero esa naturaleza vocacional de las instituciones militares tiene un límite en los efectos que puede conseguir. Hay varias razones que lo explican:

- Primero, si la sociedad estima que el empleo de la fuerza no es legítimo o si considera que se ha perdido legitimidad para seguir empleándola;
- Segundo, si la sociedad tiende a ser reactiva a la aceptación de bajas;
- Tercero, si la tecnología –que permite aliviar en parte la presión por disponer de recursos humanos cuantiosos– no puede garantizar el éxito, como de hecho es lo que ocurre; y,
- Finalmente, si las características vocacionales de la función militar no son suficientes para captar y retener los necesarios recursos humanos.

Lo anterior implica un desafío que supera la sola relación civil-militar entendida según los cánones tradicionales del pensamiento politológico. Se trata, ahora, de que civiles y militares se integren tanto en instancias estructurales como culturalmente en un esfuerzo que, por cierto, Moskos respaldaría.

En consecuencia, aparte de los estándares de legitimidad envueltos en el empleo de la fuerza en una misión internacional o un conflicto externo –por lo demás, una exigencia normal en las sociedades democráticas modernas–, a lo que se apunta es que las sociedades en su conjunto alcancen un nivel cultural concordante con lo que el propósito de emplear efectivamente la fuerza supone. Porque las decisiones sobre empleo de la fuerza en una operación internacional o en un conflicto externo exigen ese esfuerzo con el objeto de que las fuerzas que operan lo hagan en las mejores condiciones de moral, sintiéndose comprendidas por su sociedad y respaldadas en su misión.

CUARTA PROPOSICIÓN

Mi cuarta proposición es la contraria de la anterior.

Es decir, que la naturaleza ocupacional de las Fuerzas Armadas tiene un límite y que este límite está dado por el riesgo de desafectación de la fuerza respecto del Estado.

En su expresión extrema, este riesgo se traduce en la generación de ejércitos mercenarios. Su expresión histórica cúlmine fueron los condottieri italianos, aunque hay manifestaciones del fenómeno hasta nuestros días.

Esa versión extrema de lo que podemos llamar el “soldado ocupacional” fue una expresión militar derivada del feudalismo y su entorno social fue la ciudad-estado italiana del siglo XV, donde el feudalismo no logró situar una instancia política por encima de ellas que reclamara cierto grado de lealtad.

El argumento de Maquiavelo en favor de que el Estado se dote de “buenas armas” propias -que junto con “buenas leyes” constituyen los “buenos cimientos” donde puede apoyarse un Príncipe o una República- es un alegato contra las fuerzas mercenarias.

Un Estado que funda su seguridad sobre la base de armas mercenarias jamás estará seguro, porque los mercenarios “no tienen amor ni causa que sostener en el terreno, salvo un pequeño sueldo que no es suficiente para hacer que ellos quieran morir por [uno]”.

Estas razones siguen siendo válidas en la actualidad. Nadie aconsejaría hoy entregar la defensa a un ejército compuesto por “soldados ocupacionales”.

Por lo tanto, este modelo tiene un límite. Ninguno de los ejércitos modernos, incluso aquellos que cuentan con ciertas unidades de motivación ocupacional, se desprenden de elementos y valores vocacionales. Las fórmulas son diversas, pero incluso cuando los estados integran esquemas de defensa colectiva, mantienen ejércitos nacionales por pequeños y limitados que sean.

El desafío aquí es cómo encontrar la combinación adecuada de elementos vocacionales y elementos ocupacionales para la fuerza militar que un Estado puede mantener y una sociedad necesita.

QUINTA PROPOSICIÓN

La quinta proposición que ofrezco es la siguiente:

No es posible evitar la presión transformadora que impone sobre las Fuerzas Armadas una sociedad que reordena la prioridad de sus valores en función del individuo en vez del colectivo o de la preferencia por la oferta del mercado, que

es por definición una institución apátrida, en vez de la oferta del Estado, que es esencialmente una institución nacional.

En este sentido, no es posible impedir que los efectos de una valoración del trabajo por sus recompensas económicas e individuales no genere una valoración ocupacional de la función militar.

Este impacto tiene efectos concretos:

- Primero, se dificulta la captación y el reclutamiento de personal para las Fuerzas Armadas en virtud de la competencia entre el nivel de compensaciones económicas y de prestigio social asociadas al ejercicio de la profesión militar y las remuneraciones de actividades civiles, normalmente menos riesgosas;
- Segundo, aun cubiertas las dotaciones de las instituciones armadas, existen dificultades de retención, es decir, el permanente riesgo de que los que se hayan incorporado decidan abandonarlas tempranamente, situación que se vive cotidianamente; y
- Tercero, un aspecto que siempre será considerado en el análisis de quienes evalúan ingresar a las Fuerzas Armadas, es la posibilidad de una reinserción satisfactoria en el mercado laboral a partir de habilidades adquiridas en una profesión militar que, por sus especificidades, tiende a limitarla.

El desafío es, entonces, cómo diseñar una carrera militar que, haciéndose cargo de las presiones ocupacionales, responda también a las motivaciones vocacionales de la función militar.

Nosotros hemos estado trabajando en un modelo adecuado a las condiciones de nuestra realidad social y militar, el que esperamos presentar, como proyecto de ley, para su próximo debate en el Parlamento.

SEXTA PROPOSICIÓN

Finalmente, mi sexta proposición es esta:

En un escenario social donde el impacto de la tendencia ocupacional sobre el sistema militar es difícil de soslayar, existe el riesgo, como lo hemos señalado

anteriormente, de que ese impacto atenúe la relación de las Fuerzas Armadas con la sociedad, concretamente como producto de la disminución de la motivación vocacional de sus integrantes.

Estoy convencido de que uno de los principales antídotos contra ese riesgo, y para mantener vivo ese vínculo, es la manifestación efectiva de la responsabilidad social corporativa que les compete a las instituciones militares.

Esta expresión moderna y efectiva de integración civil-militar no es, como algunos han pretendido calificarla, una fórmula para aprovechar utilitariamente capacidades de las Fuerzas Armadas que, de otra manera, estarían ociosas en tanto no existan situaciones de conflicto externo.

Lejos de ello, la responsabilidad social corporativa constituye una función imprescindible para las Fuerzas Armadas, permitiendo, por un lado, ligar estrechamente a sus integrantes con la sociedad de la que se nutren y, por otro, asegurar la contribución que les corresponde a esas instituciones en beneficio del progreso de su propio pueblo.

Hasta ahora, la contribución de las Fuerzas Armadas en esta perspectiva ha sido, la mayor parte de las veces, desconocida o solo valorada en complejas situaciones de catástrofes o desastres naturales.

Esto hace necesario, particularmente en tiempos de paz, relevar esta contribución sostenida de las instituciones, que, en su conjunto, da lugar al aporte corporativo de la defensa nacional al desarrollo sustentable del país. Porque es en la paz cuando el costo de garantizar el empleo bélico de las Fuerzas Armadas genera opiniones encontradas en vista de la necesidad de satisfacer demandas sociales que compiten por los recursos financieros del Estado.

La contribución de las Fuerzas Armadas al desarrollo no debiera ser una materia de controversia. Lo que pudiera aceptar discusión son las formas o prácticas para llevarla a cabo.

Por lo mismo, debe sistematizarse y coordinarse con el objeto de que se ejecute formalmente, ya sea de modo directo a través de la misión que ellas tienen legalmente encomendada o mediante programas ejecutados de manera permanente. Esto es lo que hemos plasmado en nuestra Política de Responsabilidad Social Corporativa de la Defensa Nacional.

Estimados amigos y amigas:

Considerando el tema central de esta conferencia internacional, el estado del debate sobre la integración civil-militar y la realidad de mi propio país, he pretendido plantear desafíos que son consustanciales a un Ministerio de Defensa en el terreno de la reflexión académica, particularmente a partir de la contribución de Moskos sobre las relaciones entre la sociedad y las Fuerzas Armadas.

Dado que el ministerio que dirijo es el órgano estatal de colaboración directa al Jefe de Estado en materias de seguridad externa, sus obligaciones no pueden limitarse solamente al manejo adecuado del área de su competencia, sino abarcar, además, importantes responsabilidades en la consecución de una efectiva integración entre civiles y militares tras el común objetivo de la defensa del país.

Si las proposiciones que he hecho son una contribución a esta conferencia internacional, nuestras expectativas estarán cumplidas.

Si, a partir de los diferentes enfoques que, sin duda, están aquí representados, es posible impulsar un diálogo sobre soluciones conceptuales para superar los desafíos expuestos e iluminar puntos de coincidencia que conduzcan a iniciativas concretas, entonces nuestras expectativas habrán sido más que satisfechas.

Permítanme una brevísima y última reflexión, señalada por el presidente de esta conferencia, nuestro estimado amigo don Ricardo Israel, que hubiera querido tener más conciudadanos como lo expresó de alguna manera similar en este evento; yo quisiera también compartir la preocupación que está detrás de ese comentario de Ricardo, y como autoridad política en ese sector ver la forma de trabajar porque al menos en este país, y quizás en toda la región, trabajemos fuertemente por ampliar las llamadas comunidades especialistas en defensa.

Los cambios que estamos viviendo a nivel mundial, las transformaciones que estamos viendo en el sistema de defensa de nuestro país nos implica y nos exige tener una masa crítica más rica, más numerosa, más activa para hacer de la discusión del tema de la defensa un tema, o asuntos, de raigambre claramente nacional en que se expresen no solo estas opiniones, sino, además, distintas generaciones que opinen sobre estas materias.

Yo creo que este encuentro que ustedes están iniciando hoy día pueda hacer y debe hacer un aporte muy importante en esa dirección, y lo que podemos hacer, estimado Ricardo Israel, es trabajar en conjunto.

Para obtener estos logros pueden contar con nosotros, es fundamental, y creo que es uno de los elementos básicos de este proceso de nueva forma de acercamiento de los civiles y los militares.

Las nuevas formas y profundidades que se ventilan estas materias demandan la incorporación de nuevas generaciones a estos debates; y esto no es solo un tema de la Academia, esto no es solo un tema de los responsables políticos, creo que es un tema general que debemos afrontar como sociedad.

Muchas gracias



RECENSIÓN DE LIBRO

LA EUROPA COSMOPOLITA. SOCIEDAD Y POLÍTICA EN LA SEGUNDA MODERNIDAD* ∞

PATRICIO CARVAJAL ARAVENA**

La escuela sociológica alemana tiene una larga trayectoria innovadora en la época contemporánea: Simmel, Von Martin, Weber Schelski, Luhmann, para mencionar a sus representantes más destacados. A este destacado conjunto de sociólogos se une desde la década de los 90 del siglo XX el profesor de la Universidad de München, Ulrich Beck. Beck no necesita mayor presentación en el ámbito académico, pues es junto con el sociólogo británico A. Giddens, padre de la teoría sociológica de la sociedad del riesgo (Risiko-gesellschaft / Risk society). Esta monografía está dividida en los siguientes ocho capítulos: I. Introducción: Del malestar europeo y de por qué la idea de la Europa cosmopolita podría superarlo; II. La modernización reflexiva de Europa; III. Imperio cosmopolita: estados y poder en el proceso de europeización; IV. El marco social europeo; sobre la dinámica social de fronteras variables; V. Estrategias de cosmopolitización de Europa; VI. Desigualdad y reconocimiento: los conflictos sociales europeos y su dinámica política; VII. Sobre la dialéctica de globalización: contradicciones externas de la Europa cosmopolita; VIII. Visiones cosmopolitas de Europa. Bien podríamos considerar esta obra de Beck como una monografía de síntesis de sus estudios precedentes sobre la sociedad del riesgo. Sin embargo, en este estudio Beck va más allá de la especificidad del discurso sociológico e incorpora a su análisis los elementos esenciales de la teoría de la democracia cosmopolita, teoría politológica desarrollada por D. Held. Existe hasta cierto punto una vinculación entre democracia cosmopolita y sociedad del riesgo. Podemos decir que el proyecto del capitalismo pos sociedad industrial es el de la globalización (Stiglitz), frente al cual Beck postula la sociedad del riesgo y la democracia cosmopolita. La



* “La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad”. Ulrich Beck, Edgar Grande. Trad. Barcelona 2006, Paidós, 388 páginas.

** Profesor de Estado en Historia y Geografía (PUCV), Bachiller en Geografía (PUCV), Licenciado en Historia (PUCV), Magíster en Gestión y Planificación Estratégica (Universidad de Valparaíso). Ex investigador en el Institut für Europäische Geschichte, Mainz. Especialista en Historia Moderna y Contemporánea de Europa, Relaciones Internacionales y Geopolítica. Investigador Fondecyt. Jefe del Departamento de Investigación (ANEPE). pcarvajal@anepe.cl

∞ Fecha de Recepción: 151107

Fecha de Aceptación: 010808

Europa cosmopolita, teoría de indudable raíz kantiana: *Zum ewigen Frieden* (1795), supone la superación del Estado nacional (S. XV - XX) y la creación de una nueva organización supraestatal, un nuevo pensamiento político que le sirve de marco teórico y unas instituciones que den consistencia a las instituciones comunitarias e internacionales.

La Europa cosmopolita tiene su base directa en la Europa Comunitaria, cuyos principales hitos son: Tratado de Roma (1957), Tratado de Maastrich (1992), Tratado de Ámsterdam (1997), Tratado de Niza (2001), Tratado de Lisboa (2007), por mencionar los más importantes pasos del proceso de integración regional europea. En efecto, en estos 50 años (1957-2007) Europa ha transitado de la CEE a la UE. En otras palabras de la estructura de un mercado común a la búsqueda de una Constitución, ciudadanía y Estado comunitario. A esto se agrega la incorporación paulatina de los países que pertenecieron al ex bloque soviético, llegando ahora a conformar una entidad política de 25 estados y nacionalidades. Sin duda en este nuevo contexto existen corrientes disidentes y críticas que señalan que Europa ha fracasado en su proyecto integrador. Pero Beck les recuerda otras experiencias históricas europeas. Y bien sabemos que los procesos históricos son de larga duración es decir, multiseculares: la Edad Media (1.000 años), la Edad Moderna (600 años), la Edad de la Ilustración (200 años). Esta perspectiva histórica, la larga duración de la cual escribió agudamente F. Braudel, es la que permite en definitiva comprender la complejidad y riqueza del proceso de integración europea. La historia de la cultura europea (*Kulturgeschichte*) nos proporciona la clave para comprender la complejidad del actual proceso y sus proyecciones en un entorno mundial profundamente vinculado por la tecnología, economía y los conflictos aún no resueltos de la época precedente.

La Europa cosmopolita es una teoría crítica para comprender los cambios que experimenta actualmente Europa en el proceso de la globalización y de la sociedad del riesgo. Beck postula la obsolescencia del Estado nacional territorial europeo, a pesar de su existencia organizacional vigente aún, por la de imperio, pero no en el sentido tradicional del concepto, esto es, como dominio, sino como cooperación; como señala Beck sus relaciones de poder son asimétricas. Se trata de un poder despersonalizado, donde las organizaciones comunitarias poseen la capacidad ejecutiva de llevar a la praxis el mandato de la comunidad. Ahora bien, en la teoría de una Europa cosmopolita se funden la teoría macro y microhistórica. Aquello que fue uno de los objetivos más preciados de la filosofía de la Historia de la Ilustración: la existencia de una mancomunidad humana, frente a la cual Europa hoy da un primer paso con el concepto de una Europa cosmopolita, uniendo en sí las visiones microhistórica (historia social) con las macrohistóricas (historia cul-

tural, civilizatoria). Más todavía, Beck postula la existencia de un cosmopolitismo europeo realista. No se trata de un mero juego de palabras, sino de una sutileza conceptual que se ve refrendada por la praxis política tanto al interior como al exterior de la Unión Europea.

De este modo Europa persevera por la senda de códigos culturales recepcionados mundialmente a partir de la Ilustración, por ejemplo, los derechos humanos. Pero esta Europa enfrenta un conjunto de dilemas: dilema universalista, dilema de la integración, dilema de la inseguridad, el dilema de las fronteras, dilema de la paz. ¿Constituye un fracaso histórico la Unión Europea comenzada en la década de los 50 del siglo XX? Definitivamente no, porque un solo hecho prueba objetivamente lo contrario: desde 1945 hasta el presente Europa ha gozado de paz. Quien conozca aun básicamente la historia de Europa, desde la Antigüedad clásica a la II Guerra Mundial, puede comprobar sin mucho esfuerzo que la guerra, el conflicto, las revoluciones son lo que ha caracterizado a la cultura y civilización europea. Y la Europa democrática nacida de las ruinas de 1945 ha comprendido la necesidad ineludible de la paz, la cooperación y la seguridad humana como pilares de una sociedad cosmopolita globalizada.

Por ello estamos totalmente de acuerdo con Beck cuando señala que la Europa cosmopolita es la “Última utopía realista de Europa”. Este libro de Beck confirma la solidez y originalidad de la propuesta del sociólogo alemán para comprender a Europa y el mundo en el contexto de la globalización y de la sociedad del riesgo.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

PRESENTACIÓN

(EFECTUADA POR EL GENERAL DE AVIACIÓN JAVIER ANABALÓN QUIROZ,
DIRECTOR DE LA ANEPE, AÑO 2005)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), institución de educación superior de acuerdo con la Ley N° 19.584, que modifica la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, debe desarrollar, además de su función como docente, actividades de investigación y difusión, destinadas a incrementar los conocimientos en materias de seguridad y de la defensa.

Por lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, se ha dado un gran énfasis en la función de investigación, llevando a cabo un sistema en el que se llama a concurso público para el desarrollo de investigaciones relacionadas con la seguridad y la defensa a toda la comunidad nacional.

Sin perjuicio del proceso de investigación concursado, con los académicos de la ANEPE también se desarrolla otro sistema paralelo, pero plenamente complementario al sistema público.

Con este proceso se busca estimular la participación de investigadores civiles y militares en esta importante temática del quehacer del Estado, colaborando con ideas modernas e innovadoras que ayuden a las autoridades en su rol decisorio, o que contribuyan al desarrollo del debate académico propio de la comunidad de la defensa.

Con la presentación a la comunidad académica nacional del libro “Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico”, de los autores señores Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati, se da inicio de la publicación de la serie “Colección de Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos”, en la que se difundirán los trabajos más destacados que se desarrollan en el área de investigación académica que se lleva a cabo en este instituto, tanto en el sistema público, como en el interno.

Con esto se espera contribuir al fortalecimiento de la función seguridad y defensa del gobierno de Chile.

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

Los *Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico* se basan esencialmente en los principios expresados en las Convenciones de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977). En este sentido, los autores identifican certeramente aquellos elementos que sirven de guía al momento de discriminar en combate entre el soldado profesional y la víctima, como ser humano que sufre. Actualmente, 166 estados son parte de los convenios, generando así una amplia base de apoyo y constante debate respecto del desarrollo del Derecho Internacional Humanitario establecido y defendido por las convenciones.

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

El interés que motiva el desarrollo de esta investigación radica en -a juicio de los investigadores- la confusión que existe en el ámbito académico y político sobre qué es una Comunidad de Defensa y cuáles son sus principales implicancias.

Un ejemplo de lo antes señalado lo constituye la propia convocatoria que hace este concurso de investigación, cuando en la fundamentación del tema se indica que respecto de la Comunidad de Defensa se debe “proponer su conformación, funciones, aspectos legales, etc.”.

Por otra parte, el hecho de que la seguridad y la defensa sean funciones primarias del Estado y una responsabilidad de toda la sociedad y no solo de los militares, en sentido genérico, lleva a reflexionar sobre el rol que desempeña o que se espera que desempeñe esta Comunidad de Defensa, sobre todo en lo que respecta al desarrollo del debate previo a la toma de decisiones por parte de la autoridad competente.

Desde una perspectiva más bien temporal, es menester destacar que a comienzo de los años noventa, coincidente con el proceso de reinserción democrática, eran muchas las personas que estaban interesadas en la temática de la seguridad y la defensa. Este hecho se debió posiblemente al desconocimiento que el mundo civil tenía sobre el mundo militar por una parte y, por otra, a la situación política del país; ambos hechos coadyuvaron a la notable participación de civiles y militares en reuniones académicas, conferencias, foros y paneles, en los que se exponían los distintos puntos de vista de personalidades nacionales y extranjeras, donde además existía gran cobertura de los medios de comunicación.

Libro : N° 3
Título : Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis
Autor : Aquiles Gallardo Puelma

Páginas : 385
Año de Edición : 2003

El conflicto es un fenómeno propio de la esencia de las relaciones internacionales. Un autor sostiene que un *“conflicto ocurre cuando las partes se hallan en desacuerdo con respecto de la distribución de recursos materiales o simbólicos y actúan movidas por la incompatibilidad de metas o por una profunda divergencia de intereses”*. Se reconoce al conflicto como un fenómeno pluricausal y altamente complejo, características que condicionan a la vez a las que ha de poseer la crisis, como etapa componente del conflicto y que puede terminar en la guerra.

Un manejo adecuado de la crisis, consecuentemente, es la alternativa al desenlace violento. La crisis es una etapa fundamental en el proceso decisional político-estratégico y, en atención a su importancia, ha sido estudiada desde distintos enfoques con abundante uso de experiencia histórica. La teoría, construida sobre bases empíricas, se concentra en lo que permite concluirse de casos mal llevados que terminaron en tragedias como las dos guerras mundiales; en las decisiones que moldearon la Guerra Fría y las guerras “calientes” como las de Corea y Vietnam, y en los casos donde la crisis ha sido conducida hacia la distensión, donde destaca el estudio de la “crisis de los misiles” de 1962.

El manejo de crisis interesa, entonces, en un sentido de administración del conflicto, a objeto de avanzar a que *“se haga algún día posible, no la utópica erradicación absoluta del conflicto, sino el convivir armónicamente con él, por difícil que hoy en día nos parezca”*.

Las crisis internacionales y en particular la naturaleza del proceso decisional han cobrado mucha importancia a nivel de superpotencias y grandes potencias, en razón de que la capacidad de destrucción masiva hace que su adecuada conducción puede significar la diferencia entre la vida y una catástrofe planetaria.

Libro : N° 4
Título : Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica
Autora : Claudia F. Fuentes Julio
Páginas : 93
Año de Edición : 2004

En los atentados terroristas a Nueva York y Washington ocurridos el 11 de septiembre de 2001, murieron más de 3.500 personas, todas ellas civiles y de las nacionalidades más diversas. El terrorismo mundial -que tiene sus raíces en complejos conflictos que se desarrollan en territorios distantes- golpeaba suelo estadounidense, con lo que se hizo evidente que en un mundo interdependiente las vulnerabilidades de algunos países pueden representar un riesgo para todas las personas

del mundo. Este nuevo contexto internacional impone la necesidad de generar un concepto más comprensivo de seguridad, en el que se integren de manera más efectiva no sólo las demandas a la seguridad de la nación, sino también y en forma prioritaria las múltiples vulnerabilidades que inciden en la seguridad de las personas.

En este trabajo se evalúan las distintas dimensiones de análisis involucradas en la conceptualización de la seguridad nacional y la seguridad humana, así como las consecuencias teóricas y prácticas de esta relación. Este texto se concentra en cinco aspectos fundamentales: a) analizar los cambios del sistema internacional desde el fin de la guerra y las implicancias que esto tiene en la ampliación de los conceptos de seguridad; b) sistematizar las diferentes visiones de seguridad nacional y seguridad humana en la década de los noventa; c) evaluar las dimensiones teóricas y prácticas del concepto de seguridad humana; d) establecer marcos comparativos entre la seguridad nacional y la seguridad humana y sus alcances; e) establecer los desafíos y la agenda de la seguridad humana en Chile.

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

En el esquema de relaciones internacionales actual pareciera no ser posible definir la interacción de estados y otros actores en términos absolutos de paz o guerra. En este contexto, la crisis internacional emerge como una condición de no-guerra y no-paz, que, en su calidad de “punto medio”, no responde a las clasificaciones clásicas que se han manejado para sus extremos. El término de la relación universal bipolar fue uno de los factores que desató variados acontecimientos que, con el efecto catalizador de la globalización, provocaron la aparición de este fenómeno. Esta misma forma compleja de vincularse entre actores diversos se ha extrapolado hacia los métodos de competir por sus intereses, presentándose en la administración de conflictos modernos niveles intermedios de gran dinamismo.

Por lo anterior, se requiere explorar con mayor profundidad la dinámica de estas crisis y establecer pautas para su gestión eficiente, a través de lo que se ha llegado a denominar “maniobra de crisis”. El aporte de esta investigación se orienta precisamente en esa dirección, al establecer sistemas y estructuras de gestión con el objeto de identificar, aislar y hacer frente a las emergencias, incluso antes de que éstas ocurran.

Asumiendo que las situaciones de crisis presentan al conductor político-estratégico un contexto confuso, con pocas certidumbres y con gran urgencia de decisiones, se requiere de un organismo adecuado, capaz de asesorar y apoyar al

gobierno en su responsabilidad de prevenir y, si el caso lo precisa, conducir lo más acertadamente posible las eventuales situaciones de crisis.

Libro : N° 6
Título : La disuasión convencional, conceptos y vigencia
Autores : Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas : 147
Año de Edición : 2004

Con la caída del Muro de Berlín y, subsecuentemente, el término de la Guerra Fría, resurgieron las esperanzas sobre el fin de la guerra, como instrumento político para la solución de los conflictos y el nacimiento de una nueva era caracterizada por el predominio de la paz y la cooperación mundial, llegándose hasta abogar por el término del concepto de seguridad nacional y la eliminación de las Fuerzas Armadas, sin embargo, los acontecimientos mundiales acaecidos desde 1989 hasta la fecha, particularmente *“nuevos conflictos, la irrupción de rivalidades étnicas que estaban enterradas por las fuerzas del bipolarismo de la Guerra Fría, aspiraciones nacionalistas, divisiones, entre otros hechos”*, han demostrado que dichas corrientes de pensamiento estuvieron muy alejadas de la realidad, confirmando que *“el conflicto es algo que no puede separarse de la idea de sociedad, porque ambos se producen simultáneamente”*.

Dada esta realidad, en la consecución del bien común de la sociedad, que constituye su fin último, una de las principales funciones del Estado continúa siendo la seguridad nacional, entendida como *“la condición que logra un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo de interferencias importantes, producto de acciones que se han tomado en el ámbito del desarrollo nacional, en un sentido amplio, y en el ámbito de la Defensa Nacional”*.

De lo anterior se desprende que la seguridad nacional se materializa a través del desarrollo sustentable y armónico de todas las áreas del quehacer de un país y, también, mediante la ejecución de *“medidas que el Estado debe adoptar para neutralizar o resolver un conflicto externo”*.

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

Cuando los estudiosos del derecho internacional del mañana analicen lo acaecido en los últimos 6 años, concluirán que uno de los rasgos más importantes de esa época fue la proliferación de los tribunales internacionales.

Desde 1989, casi una docena de cuerpos judiciales han sido creados o han sido profundamente reformados, en comparación con los escasos seis o siete previamente existentes.

Además, este cambio cuantitativo ha sido acompañado de una importante expansión y transformación de la naturaleza y competencia de los órganos judiciales internacionales. Dentro de este proceso de multiplicación y diversificación de los órganos judiciales, aparecen aquellos dotados de competencia para sancionar las ofensas que han sido consideradas como las que revisten mayor gravedad. En este contexto surgen los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda y más recientemente, la Corte Penal Internacional. La Corte Penal Internacional, creada por el Estatuto de Roma, nace como el primer órgano jurisdiccional de carácter permanente cuya competencia le permite enjuiciar a aquellos individuos que hayan cometido los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de agresión o de guerra.

La creación de la Corte Penal plantea de inmediato la pregunta relativa a cuál es el lugar y papel que corresponde a este órgano en el sistema jurídico internacional contemporáneo. Esta interrogante adquiere mayor relevancia cuando se considera la objeción que Estados Unidos planteó al Estatuto de Roma: que éste haría posible la persecución por motivos políticos de los integrantes de una operación de paz que tuviesen su nacionalidad.

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

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), consciente de la relevancia que han ido adquiriendo las operaciones de paz en el actual mundo globalizado y cómo esta modalidad de empleo de las FF.AA. -fuera de su territorio-, necesita un mayor desarrollo conceptual, ha seleccionado en esta oportunidad tres interesantes trabajos de investigación académica, que dan cuenta de tres tópicos distintos, pero relacionados y que se refieren a variados aspectos de la participación de las FF.AA. de Chile en misiones de seguridad internacional.

En esta óptica, los trabajos de investigación resaltan, en primer término, las formas de empleo de las Fuerzas Armadas de Chile en las crisis internacionales, en misiones de paz de Naciones Unidas y su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados y, en segundo lugar, el marco legal aplicable a este tipo de operaciones y a sus consecuencias jurídicas. Los trabajos

son de gran actualidad y plena vigencia, especialmente cuando nuestro país se encuentra aumentando su participación en operaciones de paz.

Las operaciones de paz son iniciativas complejas en la medida que en éstas se conjugan elementos políticos, jurídicos, militares, sociales, de salud y muchos otros, de una manera no siempre armónica y, en ocasiones, en aparente contradicción. En esta perspectiva, resulta fundamental contar con un marco de referencia teórico que oriente el actuar del Estado en esta materia, de manera permanente y en una forma que trascienda a determinada administración. Por otra parte, uno de los aspectos más complejos de las operaciones de paz es precisamente el que dice relación con los distintos regímenes jurídicos que se presentan en su ejecución, tanto respecto del personal desplegado cuanto en lo que se refiere al mandato de la misión y que define lo que esta está habilitada a hacer en la zona de operaciones. No menos relevante y complejo es la aparente antinomia que se produce entre el principio de no intervención, uno de los pilares del derecho internacional clásico, y la intervención humanitaria, que se justifica en términos de evitar sufrimientos masivos a poblaciones inermes y usualmente inocentes en los conflictos armados, sean estos de raigambre doméstica o de tipo internacional.

Libro : N° 9
Título : Alcances y realidades de lo Político-Estratégico
Autor : Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas : 104
Año de Edición : 2005

La civilización griega, fundamento de nuestra actual cultura occidental, muy tempranamente se introdujo en la creación y análisis de dos conceptos cuya vigencia se ha mantenido a lo largo de los siglos y que, en la actualidad, son objeto de profundos y sistematizados estudios. Ellos son “la Política” y “la Estrategia”.

En torno a ambos términos se han generado leyes, teorías, doctrinas, principios y procesos o procedimientos que, sin temor a equivocarse, llevan a que se pueda, en cada caso, hablar de “lo político” o de “lo estratégico”, cuando nos adentramos en la esfera de cada uno de ellos.

Aun más, la profusa producción de fundadas y solventes definiciones y estudios han venido incorporando en la conciencia del público no especialista una idea o concepto general de lo que cada uno de ellos significa.

Es así como es ampliamente aceptado que “lo político” está referido al ejercicio del poder en la conducción del Estado, tanto en la lucha de las ideas para acceder a dicha conducción, como en el empleo de los instrumentos que la institucionalidad pone a disposición de la autoridad, una vez en el poder, para el logro de los objetivos.

A su vez, se acepta que “lo estratégico” se manifiesta en el empleo razonado de medios de fuerza, generalmente militares, con procedimientos específicos, en contra de medios similares que se les oponen, cuando la resolución de situaciones de conflicto relacionadas con los objetivos del Estado se realiza mediante ese expediente.

Sin embargo, en nuestra cultura nacional referida a la seguridad y defensa, en cierto momento se acuñó el concepto “político-estratégico”, insinuándose, a través de la unión o integración gramatical de ambos términos, una suerte de contacto que pudiere entenderse como yuxtaposición, superposición parcial o total o una simbiosis de estos.

A partir de lo político-estratégico han surgido procesos y actividades que portan tal calificativo como Conducción Político-Estratégica, Inteligencia Político-Estratégica, Apreciación Global Político-Estratégica y otros.

No obstante lo anterior, en la medida que el uso del término se ha ido generalizando, se ha advertido la existencia de interpretaciones diversas, que pudieren conducir a errores y confusiones respecto de roles y responsabilidades de autoridades e instituciones en el marco de la seguridad y defensa.

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

Históricamente es posible identificar una nítida influencia de EE.UU. en la generación de la idea colectiva frente a las amenazas extracontinentales, en perfecta sincronía con el manejo de sus principales intereses. Pero esta visión casi uniforme se vio estructuralmente afectada por el cambio más trascendente del siglo XX, como fue el desmoronamiento del imperio soviético, que conllevó, en lo inmediato, el fin de la Guerra Fría y el inicio de un nuevo paradigma mundial.

Las transformaciones en la región no se hicieron esperar, siendo tal vez una de las más notables el vertiginoso tránsito hacia una nueva percepción de amenazas, quedando claro que estas mutaron hacia otras esferas, así como se hizo difuso el peligro de agresión a la región, alterando significativamente el orden de prioridades internacionales.

En efecto, al combinar los cambios en las prioridades con la diversificación de las percepciones, surge la cuestión de las subregiones, en tanto los problemas tienden a visualizarse en forma diferida, asumiendo que sus efectos difícilmente

afectarán a la región en su conjunto, especialmente porque la permeabilidad frente a cada problema es radicalmente diferente, según sea la sociedad o grupo de sociedades de que se trate.

Tal vez, en esta última afirmación radique una vertiente esencial del problema de la seguridad internacional en América, como es la dificultad para seguir asumiendo soluciones de conjunto, por poco efectivas que fueran, ya que los actores se han potenciado a partir del surgimiento de regímenes internacionales cada vez más relevantes.

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

El esquema *kissingeriano* para analizar cualquier relación bilateral apunta a dos opciones, o la cooperación sobre la base de una armonía subyacente o el equilibrio de intereses.

Obviamente que el cuadro bilateral chileno-boliviano no debería escapar a aquella lógica, pues no lo hizo durante todo el siglo XX. Sin embargo, las crisis internas del 2003 y 2005 indican la probabilidad de una excepción. La armonía subyacente, si la hubo, parece esfumarse. Los imperativos políticos estratégicos solo puede definirlos una elite consolidada.

Este trabajo, compuesto por análisis cuantitativos y cualitativos de la crisis de 2003 reflejada en la prensa chilena, así como por un examen de los principales elementos de contexto (evolución cronológica, característica de los problemas, detalle de los componentes de la crisis y aspectos biográficos de sus protagonistas) más una sucinta reflexión sobre el concepto *poder simbólico*, o sea la capacidad para alcanzar objetivos deseados en la arena internacional a través de recursos *non sequitur* y de beligerancia mediática (e.i. explotación de imágenes, pseudoimágenes, distorsiones, compulsiones), constata: 1) La elevación al rango de agente político de turbas descontroladas que derriban el gobierno constitucional y que plantean temas internacionales controversiales, como el surgimiento de actores no estatales generadores de inestabilidad; 2) El cambio en la naturaleza de las demandas indígenas, principalmente aimara, haciéndose audibles reivindicaciones territoriales fuera del contexto histórico contemporáneo, lo que no solo conlleva un proceso de fragmentación identitaria, sino potencialmente fragmentación territorial; 3) La exacerbación del sentimiento antichileno por parte del movimiento contrario a Sánchez de Lozada, y del gobierno que le sucede, tensionó las relaciones bilaterales y añadió un elemento problemático a la crisis, la conflictividad

discursiva; y 4) La incapacidad de la institucionalidad vigente para contener las demandas sociales producto de la agudización de los problemas económicos, lo que habla de una evanescencia de las fuentes de poder del Estado.

¿*Cui bono* la crisis boliviana? La respuesta es concluyente. Tras lo vivido el 2003 y el 2005, no sirve a nadie. La única damnificada es la estabilidad subregional.

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

Se aborda desde la perspectiva del análisis de sistemas mundiales, el tema de la factibilidad de un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado. En este contexto se analiza el rol del proceso de globalización en la definición estratégica a adoptar por los estados respecto de una mejora relativa de su posicionamiento en la economía global, un referente de creciente importancia en el sistema internacional. En base a la lógica predominante del sistema mundial actual, se discuten las opciones de los países más exitosos en su proceso pro-inserción y los efectos de esta condición en la factibilidad de concretar un esquema de seguridad en un régimen de carácter periférico. Finalmente se sugieren/proponen lineamientos de política proinserción para Chile y las correspondientes a las consideraciones de seguridad al interior del Mercosur ampliado.

Libro : N° 13
Título : La estrategia total. Una visión crítica
Autor : Galo Eidelstein Silber
Páginas : 298
Año de Edición : 2006

El presente trabajo es un estudio crítico de la teorización sobre la Estrategia Total elaborada por el general Beaufre, que representa la síntesis del pensamiento occidental sobre el arte de la guerra y especialmente sobre el arte de la consecución de los objetivos políticos. La crítica apunta a las categorías más básicas de esta construcción, por lo que alcanza al conjunto de planteamientos acerca de la gran estrategia que se ha impuesto en Occidente a partir de la Segunda Guerra Mundial bajo distintas denominaciones y bajo diferentes autorías.

Se muestra que los elementos de base que hacen arribar a esta concepción de estrategia total, obedece a la forma que adopta la política en la actual era

de la globalización de los poderes, los que, para presentarse en el ámbito teórico deben velar sus condiciones de surgimiento y existencia.

Se sienta la necesidad entonces de diseñar nuestros objetivos nacionales como país y nuestro planteamiento político-estratégico, teniendo conciencia de los intereses reales que hay tras los objetivos políticos de los sujetos que actúan a nivel internacional y tomando en cuenta que las potencias y los poderes que las sustentan están empeñadas en lograr una estrategia total.

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

Este trabajo tuvo como propósito contribuir a la reformulación de la seguridad internacional y actualizar la agenda que abarca este campo de las relaciones internacionales, a partir de la erosión de lo que hemos dado en llamar paradigmas westfaliano y clausewitziano.

El “*paradigma westfaliano*”, de fuerte impronta teórica realista, identifica al Estado como actor *cuasi* único de los asuntos mundiales; plantea la dialéctica de seguridad en términos interestatales, correspondiendo al Estado el rol tanto de objeto como de sujeto; prioriza al poder militar y sostiene la no injerencia en los asuntos internos de los estados. A su turno, el “*paradigma clausewitziano*” disocia al instrumento de violencia legal de los estados de la ciudadanía en general, e identifica como forma de empleo de tal violencia a la guerra, en su formato clásico de conflicto interestatal convencional.

Fruto de la erosión de ambos paradigmas, hoy la agenda de la seguridad internacional es más amplia y compleja que en épocas anteriores, abarcando (*inter alia*) actores de naturaleza no estatal; dinámicas transnacionales; empleos de la violencia en formas alternativas a la tradicional, y la flexibilización de los criterios de no injerencia.

En este marco, se destacan las llamadas “Nuevas Guerras”, cuya principal manifestación son los conflictos intraestatales de raíz étnica; las amenazas transnacionales, cuyo caso paradigmático es el terrorismo internacional; y la modificación de los criterios de intervención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cambio que generó una ampliación del espectro de operaciones de paz.

Libro : N° 15

Título : Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinsertión internacional a la participación en Haití

Autora : Paulina Le Dantec Valenzuela

Páginas : 175

Año de Edición : 2006

El presente libro, a partir del estudio de los antecedentes y condiciones en que se desarrollaron las distintas agendas concertacionistas sobre la política exterior en la perspectiva de las Operaciones de Paz (OPAZ) de Naciones Unidas, propone hacer un estudio comparado de los gobiernos de Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar. Se establece cómo Chile se fue reinsertando lentamente en la política multilateral de Naciones Unidas, hasta encontrar su punto más alto en la actual participación en Haití.

Una de las principales razones del posicionamiento chileno en el ámbito de la política internacional descansa en la capacidad que ha tenido la clase dirigente, tanto civil, como militar, que ha aprendido a mirar más allá de la coyuntura y ha sido capaz de ponerse de acuerdo en políticas de largo plazo. Esto último es la gran fortaleza de Chile y se nos presenta como la gran oportunidad de posicionar a Chile como un actor relevante en la región, desde donde nos podamos proyectar a la nueva dinámica internacional del siglo XXI.

La participación activa de fuerzas militares y de orden en Operaciones de Paz de Naciones Unidas es una herramienta que cada día adopta mayor importancia y de la cual dispone la política exterior chilena para elaborar una política de cooperación internacional que sustente la visión multilateralista internacional.

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 y Ignacio Morandé Montt

Páginas : 130

Año de Edición : 2006

El fin de la Guerra Fría marcó un nuevo “reordenamiento” en el escenario internacional, dando paso a un nuevo panorama internacional, en donde se priorizan los intereses comerciales, siguiendo la tendencia a conformar bloques económicos. Es así como se enfrentan los nuevos desafíos y amenazas del nuevo orden internacional. Sin embargo, el cambio de escenario también implicó una nueva “reconceptualización” en el tema de la seguridad. En un mundo globalizado, en donde no existen las barreras y fronteras físicas, y donde prima la interdependencia entre los distintos actores internacionales, la

seguridad ha tomado un papel protagonista en las agendas políticas, ya que la creciente apertura de los países y bloques económicos, implica una mayor vulnerabilidad no solo frente a ataques terroristas, sino que también frente a catástrofes naturales como tsunamis y terremotos. Eventos que marcan y dejan en evidencia esta indefensión son los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, y el tsunami que afectó a los países del sudeste asiático el año 2004. Cabe señalar que esta debilidad hace que el impacto en diversas áreas (como la económica o turística) sea más significativo y global, en cuanto al alcance de estos.

La principal iniciativa del Foro APEC orientada a lograr un comercio seguro en la región con el mínimo costo para las economías miembro, es la denominada agenda STAR (Secure Trade APEC Region). La iniciativa STAR comprende un conjunto de actividades destinadas a prestar apoyo a las economías en sus esfuerzos para establecer un área de comercio seguro en la región. Estas actividades se concentran en sectores tales como la protección del transporte de carga, la seguridad de las naves mercantes, de la aviación y del movimiento de personas, del control de las fuentes de financiamiento del terrorismo y la promoción de la ciberseguridad.

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

Este trabajo tiene como objetivo conocer la génesis, bases generadoras y sustentadoras de la percepción de amenaza peruana, desde una perspectiva histórica. ¿Cuál es el origen, la estructura, la evolución y los efectos, riesgos u oportunidades para Chile?

El conocimiento de la estructura de la percepción de amenaza peruana a través de la historia requiere de un estudio con bases históricas que abarque los principales hitos del conjunto del período de existencia de ambos países, esto es a comienzos del siglo XIX, hasta hoy en día, extrapolando un análisis prospectivo hacia el Bicentenario.

La hostilidad, desde la perspectiva anterior, que ha alimentado las relaciones chileno-vecinales, y particularmente la chileno-peruana es el producto de hechos históricos que han marcado la imagen colectiva de la población de ambos países. No obstante ello, la animosidad no solo contiene hitos, sino que además variables y factores subjetivos que han contribuido a explicar el arraigo de una animosidad de carácter cíclica y permanente entre ambos países o lo que podemos

denominar, la instauración de *una rivalidad histórica duradera* enmarcada al interior de un ciclo de *hostilidad*.

La historia bilateral ha sido, casi desde su nacimiento, una continua pugna por la influencia, tanto comercial, económica como política, inserta al interior de dos conflagraciones militares, una de las que se soldó por la amputación de territorios y la ocupación política y militar de la capital peruana. De esta forma la rivalidad ha dado paso, luego de la Guerra del Pacífico, a la hostilidad. No obstante lo anterior la rivalidad duradera peruano-chilena no ha conocido la misma intensidad a través del tiempo. Existen hitos que han hecho evolucionar las relaciones de competencia natural entre estados vecinales hacia otra de disputa. El papel que ha jugado el entorno vecinal peruano aparece como relevante y altamente explicativo de la construcción de una determinada percepción de amenaza peruana hacia Chile.

Asimismo, veremos que Chile ha cumplido indirectamente un papel central en la edificación de la institucionalidad identitaria nacional peruana, hecho que ha marcado su relación con Chile, y más aún, adoptado la forma de un agente cohesionador de la naturaleza fragmentaria original del “espacio peruano”, hecho que ha marcado las relaciones chileno-peruanas durante casi la totalidad del siglo XX.

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

Asumiendo que la falta de agua será un potencial foco de conflictos en el futuro mediato, Chile será objeto de sus efectos por el solo hecho de encontrarse en una de las pocas regiones del mundo en que la relación cantidad de habitantes y disponibilidad de agua es ampliamente positiva, además de ser un Estado cuya estatura político-estratégica es relativa.

En tal sentido, la preservación de los intereses nacionales frente a este tipo de conflicto requiere de esfuerzos integrados y no unitarios, como forma de incrementar las opciones políticas y de seguridad en el ámbito de los regímenes internacionales vinculados al Cono Sur de América y a la Antártica.

Para lo anterior se aborda la conexión entre los regímenes internacionales que se vinculan con la Antártica con la problemática de seguridad de nuestro país, en un contexto ampliado que considera al sistema internacional y sus mecanismos; la cooperación internacional; la seguridad colectiva y seguridad cooperativa;

la ONU y la seguridad cooperativa; el Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente; el TIAR y el Tratado Antártico y, finalmente, la legislación chilena sobre la Antártica.

Posteriormente, se abordan las fortalezas y debilidades del Tratado Antártico, desarrollando una visión propositiva referida al uso que se debe hacer de este instrumento en función de nuestros intereses de seguridad, desde una perspectiva de conjunto, en la línea de la integración con nuestros vecinos y con el Cono Sur de América.

Libro : N° 19
Título : El problema de la guerra y la paz en Kant
Autor : Carlos Molina Johnson
Páginas : 110
Año de Edición : 2007

El propósito fundamental de este trabajo es dar a conocer la posición de Immanuel Kant en relación con la naturaleza y manifestación de dos conductas características del hacer de la sociedad política: las expresiones colectivas de la guerra y de la paz.

Durante el proceso analítico, el autor concentra sus esfuerzos en establecer la relación del pensamiento de Kant con el problema de la guerra y la paz, la presencia de influencias mutuas entre esos fenómenos y los efectos de estas en las conductas de las sociedades que han empleado la vía del uso de las armas frente a conflictos que no han sido resueltos a través de un arreglo pacífico.

Por cierto, el interés por la guerra y la paz no se consume con las inquietudes y recomendaciones de Immanuel Kant, propias no solo de su tiempo y las condicionantes del período histórico en que desarrolla sus concepciones, sino, además, enraizadas en su particular observación de los fenómenos del devenir humano desde una óptica evidentemente asociada a su particular modo de vida. Sin embargo, una simple constatación del escenario bélico de los últimos tiempos con el producto de esas inquietudes, hace patente la vigencia de sus pensamientos.

Como lo señala el autor en sus conclusiones, más allá de las soluciones y procedimientos orgánicos para evitar la guerra, *“alcanzar el estado de paz obedece entonces a una obligación moral de las personas y los pueblos. Ningún esfuerzo, por duro que sea, debe alejar a los hombres de esta tarea que, a través de la historia, ha constituido un anhelo significativo para la especie humana y preocupación constante en el pensamiento universal. Lo prueba claramente el interés de Kant por el problema guerra y paz, junto a sus recomendaciones de hace más de dos siglos para alcanzar un régimen internacional que regule la vida de los pueblos sobre la base de un estado de paz perpetua beneficioso para su progreso”*.

Armada de Chile
DIRECTEMAR

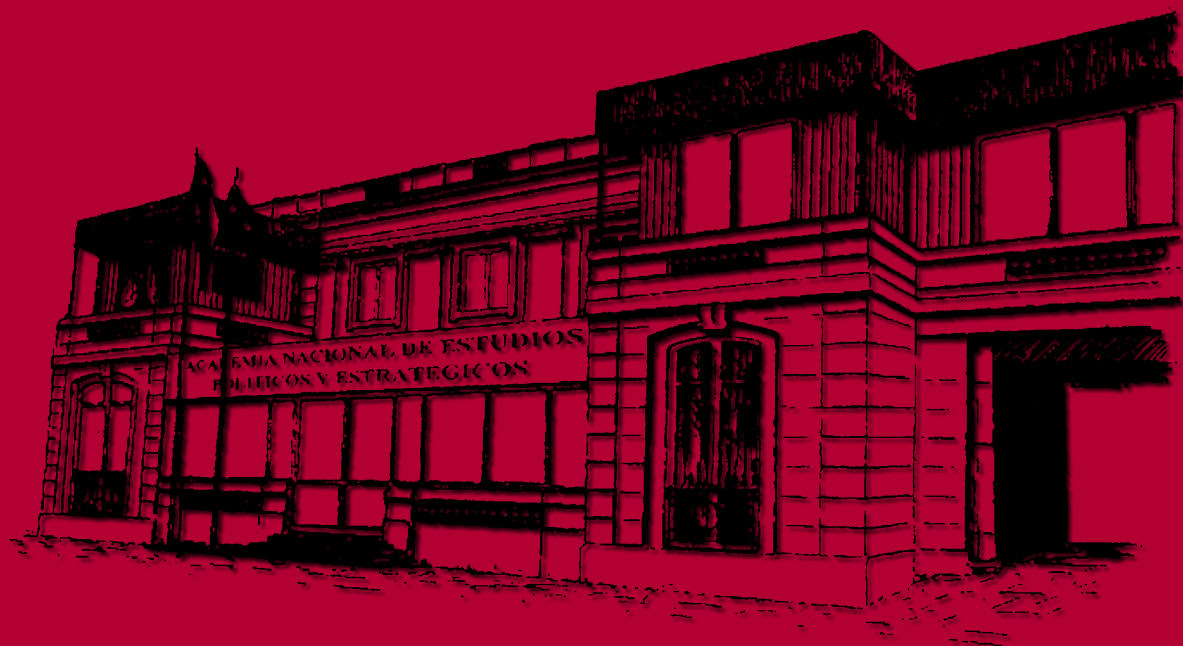


160 años
Protectio Maris Sum



www.directemar.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