

Military Review

EDICIÓN HISPANOAMERICANA

MARZO-ABRIL 2008

El pensamiento estratégico de las Fuerzas Armadas de China pág. 2

Teniente Coronel (R) Timothy L. Thomas, Ejército de EUA

El auge pragmático de China y los intereses de EUA en el Este de Asia pág. 13

Mayor Jin H. Pak, Ejército de EUA

Comando de África norteamericano: ¿Un nuevo paradigma estratégico? pág. 30

Sean McFate

El Amazonas: Vulnerabilidades y amenazas pág. 45

General de Brigada (R) Luiz Eduardo Rocha Paiva, Ejército brasileño





Military Review

**Teniente General
William B. Caldwell IV**
*Comandante,
Centro de Armas Combinadas*

Coronel William M. Darley
Director General

Redacción

Teniente Coronel Arthur E. Bilodeau
Editor Jefe, Edición en Inglés

Mayor Sunset Belinsky
Gerente de Producción

Miguel Severo
Jefe Interino, Ediciones en Idiomas Extranjeros

Administración

Patricia Wilson
Secretaria

Ediciones en Idiomas Extranjeros

Josie Hammond
Traductora Asistente

Michael Serravo
Diagramador/Webmaster

Edición Hispanoamericana

Ronald Williford
Robert K. Werts
Traductores/Editores

Edición Brasileña

Shawn A. Spencer
Miguel Severo
Traductores/Editores

Asesores de las Ediciones Iberoamericanas

Coronel Franklimberg Ribeiro de Freitas
*Oficial de Enlace del Ejército Brasileño ante el
CAC y Asesor de la Edición Brasileña*

Coronel Mario A. Messen Cañas
*Oficial de Enlace del Ejército de Chile ante el CAC
y Asesor de la Edición Hispanoamericana*

2 El pensamiento estratégico de las Fuerzas Armadas de China

Teniente Coronel (R) Timothy L. Thomas, Ejército de EUA

La "estrategia" es un término militar chino que tiene una historia de miles de años de tradición y cultura. En el mundo antiguo, los chinos clasificaron a los estrategas en cuatro categorías: poder y estratagema, disposición y capacidad, Yin y Yang así como técnica y habilidad. Aún se puede observar un fuerte énfasis en estos conceptos estratégicos. El índice de la Enciclopedia Militar China de 1997, por ejemplo, ofrece una amplia cobertura de los conceptos estratégicos.

13 El auge pragmático de China y los intereses de EUA en el Este de Asia

Mayor Jin H. Pak, Ejército de EUA

¿Acaso, experimenta la política exterior china un cambio profundo? Durante la mayor parte de los últimas cinco décadas bajo el dominio comunista, la política exterior de China ha reflejado una fuerte tendencia hacia las relaciones bilaterales así como un estado de preparación, si no predilección, de usar la fuerza para imponer su voluntad. Es más, tan recientemente como en los mediados de los 90, China usó el poderío militar para reforzar sus reclamos en el Mar de China Meridional y amenazar la estabilidad política de Taiwán.

30 Comando de África norteamericano: ¿Un nuevo paradigma estratégico?

Sean McFate

El 6 de febrero de 2007, el Presidente anunció el establecimiento del décimo comando unificado de combate denominado el Comando de África, o el AFRICOM. Su área de responsabilidad abarcará a África e incluirá un número sin precedentes de personas de diversas organizaciones civiles asumiendo posiciones de liderazgo (incluso a un subcomandante civil). El objetivo de este nuevo comando será el de aumentar las posibilidades de cooperación del Departamento de Defensa con nuestros aliados africanos para establecer un ambiente más estable a través de la cooperación en seguridad.

45 El Amazonas: Vulnerabilidades y amenazas

General de Brigada (R) Luiz Eduardo Rocha Paiva, Ejército brasileño

El presente artículo tiene como meta la de explicar las existentes amenazas a la soberanía nacional e integridad territorial de Brasil en el Amazonas y las posibles consecuencias si Brasil no hace frente a sus vulnerabilidades en esta región. La actual política de defensa nacional considera como difusas las amenazas que podrían afectar a Brasil y que exigen la preparación de nuestras Fuerzas Armadas para actuar en los diferentes escenarios de conflicto.



52 Combatiendo la identidad: El porqué perdemos nuestras guerras

Dr. Michael Vlahos

El lugar: Río Frigido, situado en un país que hoy en día recibe el nombre de Bosnia-Herzegovina. La época: otoño del año 394 a.C. Dos imperadores romanos, Teodosio I y Eugenio, estaban en guerra y el mundo dependía de un hilo en términos políticos. El factor determinante: la milicia tribal del rey godo Alarico. Sus tropas de choque asaltaron el acantonamiento donde los soldados de Eugenio se refugiaban, derrotándolos y reunificando así el imperio bajo el gobierno de Teodosio I. Sin embargo, sintiéndose orgullosos de fortaleza, los godos muy pronto tomaron el estado imperial por ellos mismos.

66 El “reconciliador armado”: El papel de las fuerzas armadas en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración

Dr. Michael W. Mosser

El proceso de reconciliar una sociedad fracturada y fragmentada después de cualquier conflicto—o mejor todavía, antes de que se estalle un conflicto—resulta tremendamente complicado. Se exige una determinación considerable para enfrentar un pasado en el cual uno o más sectores de una sociedad han sufrido a consecuencia del otro, y luego impulsarla hacia un proceso de reconciliación. A veces, se puede requerir el empleo de fuerza militar para llevarlo a cabo.

75 La intervención humanitaria armada y el derecho internacional: Una lección básica para militares profesionales

Coronel Daniel Rice, Componente de la Reserva del Ejército de EUA, y
Mayor John Dehn, Ejército de EUA

Aunque la ley del conflicto armado agrega un elemento de humanidad a la conducción de la guerra así como las armas de alta tecnología con municiones de precisión agrega una percepción de control, la guerra todavía es el conflicto armado que provoca la muerte y destrucción tanto intencional como no intencional. Por lo tanto, debemos tener prudencia cuando pensamos en emplear la fuerza militar. Esto es especialmente cierto cuando consideramos comprometernos en misiones o guerra con propósitos humanitarios.

86 Combatiendo el terrorismo bajo las leyes de la guerra

Coronel David A. Wallace, Ejército de EUA

La Guerra contra el Terrorismo comenzó con las atrocidades cometidas en el 11 de septiembre de 2001. En este día, murieron trágicamente casi 3.000 norteamericanos y ciudadanos de otros países en el Pentágono, las Torres Gemelas y en un campo en el estado de Pensilvania. El mundo ya sabe que el autor de este ataque era Al Qaeda, terroristas islámicos de una red insidiosa motivada por razones ideológicas y religiosas que tiene como objetivo el de destruir a EUA y su estilo de vida.

George W. Casey, Jr.
General, United States Army
Chief of Staff

Official:

JOYCE E. MORROW
Administrative Assistant to the
Secretary of the Army 0633905

Military Review—Publicada bimestralmente en inglés, español y portugués, así como trimestralmente en Árabe por el Centro de Armas Combinadas (CAC) del Ejército de los EE.UU., Ft. Leavenworth, Kansas. Los fondos para su publicación han sido autorizados por el Departamento del Ejército con fecha 12 de enero de 1983. Porte pagado por circulación controlada en Leavenworth, Kansas 66048 y Kansas City, Missouri 64106. Teléfono en los EE.UU.: (913) 684-9332, FAX (913) 684-9328. Correo Electrónico (E-Mail) milrevweb@leavenworth.army.mil. La *Military Review* puede ser leída también en la Internet, en el website: <http://militaryreview.army.mil>. Los artículos en esta revista aparecen en el índice de PAIS (Servicio Informativo de Asuntos Públicos), Índice de Idiomas Extranjeros. Las ideas expuestas en esta revista son propias de los autores y, a menos que se indique lo contrario, no reflejan necesariamente las opiniones del Departamento de Defensa ni de sus agencias.

Military Review Hispano-American (in Spanish) (US ISSN 0193-2977) (USPS 009-355) is published bimonthly by the U.S. ARMY, CAC, Ft. Leavenworth, KS 66027-1254. Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. Send address corrections to *Military Review*, 294 Grant Ave. Bldg 77, Fort Leavenworth, KS 66027-1254.

El pensamiento estratégico de las Fuerzas Armadas de China

Teniente Coronel (R) Timothy L. Thomas, Ejército de EUA

LA “ESTRATEGIA” ES un término militar chino que tiene una historia de miles de años de tradición y cultura. En el mundo antiguo, los chinos clasificaron a los estrategas en cuatro categorías: poder y estratagema, disposición y capacidad, Yin y Yang así como técnica y habilidad.¹ Aún se puede observar un fuerte énfasis en estos conceptos estratégicos. El índice de la *Enciclopedia Militar China* de 1997, por ejemplo, ofrece una amplia cobertura de los conceptos estratégicos.² La palabra “estrategia” unida a otros términos (pivote, pensamiento, sorpresa, etcétera) aparece 78 veces en el índice mientras los conceptos asociados con las palabras “estratégica” o “estrategia” aparecen 21 veces. Una adición suplementaria a la enciclopedia incluyó otros 12 ítems relacionados a la estrategia que contienen un significado idiosincrático que a menudo dificulta su comprensión para el mundo occidental. No obstante, eso no quiere decir que no podamos entender cómo piensan los estrategas chinos. Al considerar algunos textos recientes, especialmente *La ciencia de estrategia militar* (2001), podemos sacar algunas conclusiones acerca del pensamiento estratégico de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de China. Este difiere considerablemente de la metodología empleada por EUA para desarrollar su pensamiento estratégico.

La estratagema, filosofía y ciencia

Los chinos dividen científicamente su concepto de estrategia en la teoría básica y la aplicada, sustentándose hasta el día de hoy en las raíces ancestrales de la palabra. Por ejemplo, al dirigir un ataque de guerra electrónica por la red computarizada sobre una red computacional adversaria a través de la red de un tercer país, los chinos dirían que intentan “matar con una espada prestada”.³ Los norteamericanos simplemente no piensan en términos de emplear paquetes de electrones en esta manera. Esta forma de expresión cultural refleja el nivel de influencia que la antigua tradición tiene en el pensamiento estratégico moderno de China.

Un aspecto importante y revelador de esta forma de pensamiento es que los chinos se esfuerzan por imponer a sus oponentes a seguir una línea de razonamiento que los chinos dominan. Según Li Bingyan, uno de los estrategas chinos contemporáneos más influyentes y brillantes tratan de seducir a sus oponentes tecnológicamente superiores a adoptar una estrategia que los conducirá a su derrota sin darse cuenta.⁴ Los ejemplos de Li son notables. En primer lugar, plantea la pregunta ¿Cómo podría



El Teniente Coronel (Retirado) Timothy L. Thomas es analista de gran jerarquía en la Sección de Estudios Militares Extranjeros (FMSO) en el Fuerte Leavenworth, Kansas. El Sr. Thomas recibió su licenciatura de la Academia Militar de EUA en West Point, Nueva York y su Maestría de la Universidad del Sur de California. Cuando estuvo en el Componente Activo, sirvió en la oficina de materias extranjeras, especializándose en estudios soviéticos/rusos. Sus asignaciones militares incluyen director de estudios soviéticos en el Instituto Ruso del Ejército de EUA en Garmisch, Alemania; inspector de las operaciones tácticas soviéticas bajo la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa; y oficial de inteligencia y jefe de compañía en la 82ª División Aerotransportada. Además de su posición con FMSO, Sr. Thomas es profesor adjunto en el Instituto Eurasiático del Ejército de EUA; conferenciante adjunto en la Escuela de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea de EUA así como miembro de dos organizaciones rusas, la Academia de Información Internacional y la Academia de Ciencias Naturales. Su libro más reciente es Decoding the Virtual Dragon, desde el cual fue extraído este artículo.

una fuerza inferior luchar contra un adversario tecnológicamente superior? Usando el ejemplo de un ratón débil (p. ej., China) que trata de rastrear el movimiento de un gran gato (o sea, EUA), plantea la pregunta, “¿Cómo podría un ratón colocar una campana alrededor del cuello de un gato?” Su respuesta: “El ratón no puede hacerlo por sí solo ni con otros. Por lo tanto, el ratón necesita inducir al gato a colocarse el mismo la campana”. Segundo, se plantea la pregunta, “¿Cómo se puede hacer que un gato se coma un pimientito picante?” Su respuesta: “Se puede meter el pimientito en la garganta del gato [el método más difícil], se puede poner el pimientito dentro de un queso y hacer que el gato lo trague, o molerlo y esparcirlo en su espalda. Este último método hace que el gato se lama para lograr la satisfacción de limpiar el pimientito picante de su piel”.⁵ El gato no se da cuenta de la meta final, ni en el caso de la campana ni en el del pimientito. Esta forma de engaño refleja la idiosincrasia en su estrategia y, por lo menos hasta ahora, la manera en que una fuerza inferior puede derrotar a una fuerza superior; deja en evidencia su mentalidad.

Cuando se realiza una evaluación sobre la cultura militar de su país, los expertos antiguos de China adoptaron un estilo militar específico que es “adecuado en la estrategia y proclive al empleo del método indirecto”.⁶ Un informe reciente sobre la cultura militar de China señala: “la forma de pensar de los expertos chinos era en realidad un tipo de sabiduría y guerra, este vivido enfrentamiento entre personas con todas sus variables, este ruedo con todas las características de un juego, les proporcionó el mejor escenario para dar rienda suelta a su maravillosa imaginación y creatividad. Aunque es cierto que dieron importancia a lo substancial de la guerra, atribuyeron aún más importancia a lo subjetivo, al rol dinámico de las personas, empleando la estrategia para lograr la victoria y poniendo especial énfasis en no seguir ningún patrón particular así como en usar el modo indirecto para ganar una ventaja”.⁷ El ejemplo del gato demuestra gráficamente el método indirecto el cual considera el uso de la imaginación y creatividad.

Sun Tzu y Mao Tse-Tung son probablemente los dos filósofos y practicantes estratégicos chinos más respetados y citados. Casi todas las librerías en EUA tienen copias del libro *El arte de la guerra*

de Sun Tzu, y aun hoy en día, los empresarios occidentales estudian la filosofía estratégica china, incluyendo las 36 estratagemas de la guerra, para perfeccionar sus técnicas de ventas y negociaciones.⁸ Las instituciones militares de todo el mundo estudian los textos de Mao sobre la guerra de guerrillas.

La ciencia de la estrategia militar, una compilación de ensayos de académicos en la Academia de Ciencias Militares (AMS) de China, examina la estrategia militar china desde el punto de vista histórico, cultural y contemporáneo y recoge la esencia del pensamiento estratégico de Sun Tzu y Mao.⁹ Peng Guangqian y Yao Youzhi, los editores del libro, son generales de división en el Ejército de Liberación Popular (ELP) y son famosos por sus serios análisis estratégicos. Yao es el Jefe del Departamento de Estudios Estratégicos en la AMS, donde Peng es un investigador. El libro fue publicado sólo dos años después de la reformulación de las normas militares chinas (el equivalente de doctrina) en 1999. Como consecuencia, debe ofrecer una perspectiva acerca de cómo las nuevas normas afectan a la estrategia. El epílogo del libro destaca que “el equipo del proyecto puso su mayor esfuerzo en escribir una obra teórica que tiene como guía los conceptos científicos marxistas de la guerra y la estrategia, y basado en nuestra situación nacional y militar; combina la herencia y el desarrollo, imitación e innovación; tiene las características chinas de la época actual; y puede jugar un papel orientador en la implementación de las directrices militares estratégicas en la nueva era”.¹⁰ Este epílogo permite destacar la dependencia china en las perspectivas estratégicas de Sun Tzu y Mao.

Una comparación de los conceptos estratégicos de China y EUA

Según la definición que se halla en la *Enciclopedia militar china*, la estrategia es “el juicio analítico de factores tales como las condiciones internacionales; hostilidades en la política bilateral; factores económicos, científicos y tecnológicos militares; así como la geografía en cuanto a cómo se aplican en la preparación y conducción general de un plan militar/de guerra. Es ventajoso: estudiar los eventos y desarrollos en el pronóstico/predicciones de la guerra;

formular una política estratégica, principios y planes estratégicos; prepararse para la guerra; y establecer las directrices en los principios y métodos reales de la guerra”.¹¹ Exhibiendo ampliamente su idiosincrasia cultural, esta definición indica las mayores diferencias entre los puntos de vista de China y EUA.

Los chinos dividen científicamente su concepto de estrategia en la teoría básica y la aplicada, sustentándose hasta el día de hoy en las raíces ancestrales de la palabra.

El *Manual del Ejército de Liberación Popular para oficiales* fundamenta su definición aún más explícitamente en las ideas de Mao; en el sentido de que la estrategia es una lucha de habilidades subjetivas entre los comandantes de ejércitos opositores para adueñarse de la iniciativa y lograr la superioridad, manipulando condiciones tangibles.¹² Estas incluyen el nivel de ciencia y tecnología, el presupuesto militar, la ubicación de fuerzas alrededor del mundo, el marco geográfico, etcétera de un país. La habilidad subjetiva es la manera en que los comandantes emplean ideas innovadoras, la iniciativa y otros factores para manipular las condiciones objetivas a su favor.¹³

La ciencia de la estrategia militar da una definición más corta de la estrategia. En un capítulo sobre el pensamiento estratégico, Peng y Yao definen la estrategia como “un plan general para prepararse y conducir la preparación e implementación de la guerra”.¹⁴ En otras partes, defieren de dos obras chinas clásicas de Mao que definen la estrategia: *Problemas de estrategia en la guerra revolucionaria de China* (1936) y *Terminología militar del Ejército de Liberación Popular chino* (1997).¹⁵ En el primer libro, Mao define la estrategia como “el estudio de los principios de la situación de guerra en su totalidad”, en otras palabras, la estrategia requiere una amplia consideración de la variedad de aspectos y etapas de una guerra. *Terminología militar* hace eco de la definición de Mao.¹⁶

Peng y Yao concluyen que, al final, se diseña la estrategia para abordar el problema de quien y que

medidas se toman y en que grado para alcanzar un propósito determinado. Esta última definición del término estrategia se asemeja a una discusión sobre estrategia en “A Survey of the Theory of Strategy” en *Guide to National Security Policy and Strategy*, publicado por la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA.¹⁷ Esta encuesta señala que el estratega plantea preguntas tales como, ¿Qué es lo que quiero hacer? ¿Qué es lo que tengo, o qué puedo obtener con alguna certeza que pueda ayudarme a hacer lo que quiero hacer? ¿Cuál es la mejor manera de emplear lo que tengo para hacer lo que quiero hacer? La escuela también usa una definición más amplia de la estrategia, atribuida a Art Lykke: la estrategia es igual a los fines más los métodos más los medios.¹⁸ Según Lykke, si estos elementos no están equilibrados, debe existir una presunción de mayores riesgos.

Hasta el año 2006, las publicaciones oficiales de EUA, tal como la *Publicación Conjunta (JP) 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* definió la estrategia como “el arte y ciencia de desarrollar e implementar los instrumentos de poder nacional en una manera sincronizada e integrada para lograr metas a nivel de teatro de operaciones, nacional y/o multinacional”.¹⁹ En septiembre de 2006, la *JP 1-02* redefinió la estrategia como “una idea prudente o una serie de ideas para implementar los instrumentos de poder nacional en una manera sincronizada e integrada para lograr metas a nivel de teatro de operaciones, nacional y/o multinacional”.²⁰ Bajo el término estrategia, la *JP 1-02* también define a las “actividades psicológicas estratégicas”, “plan estratégico”, “misión estratégica”, nivel estratégico de la guerra”, “conceptos estratégicos” y “ventaja estratégica” entre más de 20 términos estratégicos o relacionado con la estrategia. Aun así, la *JP 1-02* no pone el mismo énfasis en la estrategia como el que pone la *Enciclopedia militar china*. Como fue mencionado anteriormente, la última tiene más de 70 términos relacionados con estrategia. Sin duda alguna, la definición norteamericana de la estrategia carece del mismo nivel de detalle que tiene la visión china.

Los factores que afectan a la estrategia: las visiones chinas. Los editores de *La ciencia de la estrategia militar* observan que cuando se formula

la estrategia, los estrategas deben considerar los intereses nacionales, fortaleza de guerra y capacidad de guerra de una fuerza opositora. Los factores políticos internacionales también juegan un papel en la determinación de la estrategia. Estos podrían considerar las configuraciones políticas, coaliciones y organizaciones internacionales, las intenciones estratégicas de los estados de mayor envergadura y el equilibrio general de poder. Además, los estrategas chinos necesitan mantener en consideración la influencia y restricciones de la política interna. Tanto la política internacional como la interna determinan la estrategia militar y las metas de la estrategia militar están sujetas a las de la política.²¹

Del mismo modo, las opiniones chinas toman en consideración las relaciones geoestratégicas, elementos geográficos naturales (tales como la posición, tamaño y recursos naturales de un país), así como los elementos geográficos humanos. Las relaciones geo-económicas e intereses opuestos entre estados, sectas religiosas y alianzas pueden determinar la alineación de los distintos participantes.²² Los estudios estratégicos deben ser amplios y examinar la guerra desde muchos aspectos y etapas (el espacio, tiempo, etcétera).²³ Desde la perspectiva china, estas son condiciones objetivas.

Los factores que afectan a la estrategia: las visiones de EUA. Las directrices sobre la formulación de la estrategia de la Escuela Superior de Guerra aparecen en el apéndice 1 de su *Guide to National Security Policy and Strategy*.²⁴ Las directrices señalan que la formulación de la estrategia es, al mismo tiempo, un arte científico y creativo que sigue algunos modelos. Estos modelos requieren un entendimiento común de terminología y la adherencia a principios específicos. Los planificadores elaboran la estrategia de acuerdo al momento, lugar y a las personalidades involucradas. Los intereses centrales (fines) son la seguridad física, el fomento de valores y la prosperidad económica. Los intereses son los objetivos nacionales fundamentales y se escriben como condiciones sin verbos, modificaciones de acciones o acciones deseadas. La prioridad de un interés depende de su categoría, ya sea de naturaleza crucial, importante o periférico. El proceso estratégico identifica los intereses y determina las metas (fines), los

conceptos (modos) y los recursos (medios) para lograr los objetivos estratégicos. Los intereses de seguridad nacional establecen los objetivos estratégicos. Los modos y medios necesarios para alcanzar estos objetivos se basan en la visión estratégica del líder nacional, la cual ha variado desde el aislacionismo a la participación internacional, la contención y la supremacía. Los medios de la gran estrategia son los instrumentos del poder nacional de EUA al nivel más amplio.²⁵ Los estrategas desarrollan sus estrategias al emplear todos estos instrumentos.

El análisis también identifica las oportunidades y amenazas a los intereses. No obstante, los intereses *no* deben establecerse en función de una amenaza porque esta vinculación puede desviar la asignación de compromisos y recursos.²⁶

En la visión norteamericana, la formulación estratégica a cualquier nivel incluye un proceso de pensamiento estratégico que se basa en el equilibrio de fines, modos y medios.²⁷ La estrategia siempre debe estar impulsada por los fines para asegurar la máxima oportunidad de lograr las metas deseadas. Los estrategas examinan cada opción de acuerdo con su viabilidad, aceptabilidad e idoneidad y cada opción es sometida a un análisis de riesgos. El análisis de riesgos es crucial para determinar consecuencias, incluyendo los efectos de segundo y tercer orden, si las fuerzas militares no puedan lograr el éxito total.²⁸

La ciencia de la estrategia

El punto central del amplio concepto de la estrategia china, en la versión del año 2001 de *La ciencia de estrategia militar*, es la ciencia de la estrategia (*SOS*).²⁹

Aunque EUA no ha definido la *ciencia de la estrategia*, generalmente se la considera como el tema de ciencia militar que trata de los principios de la guerra, los de la conducción de la guerra y los de la evolución del pensamiento estratégico. *La ciencia de la estrategia* revela lo esencial de la guerra y la estrategia, así como las funciones operativas y principios inherentes que guían el pensamiento estratégico y directrices estratégicas durante la guerra.³⁰

Peng y Yao destacan que la *ciencia de la estrategia* es un tema de ciencia militar caracterizado por la política, el antagonismo, la totalidad, la estrategia, la práctica y

predicción.³¹ Esta caracterización es importante en términos filosóficos dado que incluye la esencia idiosincrática de muchos elementos estratégicos chinos:

- La *política* es el alma de la estrategia.
- El *antagonismo* probablemente se refiere a la contradicción y dialéctica, la idea de que los conceptos siempre están en competencia uno con otro, semejante a la idea de Hegel en la cual un concepto es modificado de acuerdo con su opuesto. Primero existe la tesis, seguido por la antítesis, concluyendo en una síntesis.

- La *totalidad* implica una comparación de factores específicos en las relaciones internacionales o de varios factores internos en China. El término define un método completo para examinar la base de poder de un estado. Difiere del antiguo término soviético “correlación de fuerzas” puesto que exige una consideración holística de todos los asuntos que afectan a la estrategia y el poder: la economía, cultura, las fuerzas armadas, etcétera. Peng y Yao usan “totalidad” junto con el “poder nacional”, “poder marítimo”, “intereses estratégicos”, “blancos estratégicos”, “beneficios estratégicos”, “guerra cibernética”, “capacidad agresiva”, “construcción de defensa nacional”, “eficacia de apoyo” y “estrategia nacional”. Existen institutos específicos en China que calculan el poder nacional en su totalidad año tras año basados en criterios selectos. Este hábito de considerar los asuntos de manera holística es una característica substancial en las evaluaciones estratégicas chinas. No se hace de esta manera en todas las evaluaciones en EUA.

- La *estratagema* tal vez es la característica más importante de la ciencia de la estrategia dado que la decepción es una expresión concreta de la estrategia. Como se ha mencionado anteriormente, los antiguos estrategas militares chinos fueron clasificados de acuerdo al poder y estratagema, disposición y capacidad, Yin y Yang así como técnica y destreza.³² El propósito del poder y estratagema era el de “defender el estado por medio de métodos ortodoxos y emplear la fuerza con métodos no convencionales” (semejante a la guerra asimétrica).³³ La estratagema es un elemento fundamental de la decepción, como en el ejemplo del gato y la campana. Según Peng y Yao, los modernos estrategas chinos—incluyéndose a sí mismos—favorecen el poder y la estratagema.

Sostienen que la ciencia de la estrategia es “una ciencia de sabiduría para calcular los principios de emplear estratagemas”, y destacan que Julio Cesar consideró que la estratagema era más importante que las armas, así como Lenin creía que no podía existir una guerra sin estratagemas.³⁴ En contraste, Peng y Yao consideran que las teorías estratégicas occidentales son más desordenadas y menos sistemáticas que las de China.³⁵ El enfoque chino en las estratagemas de decepción subraya esta diferencia de pensamiento.

- La *práctica* significa que uno no fundamenta la estrategia simplemente en la razón pura: la ciencia de la estrategia se basa en la práctica.³⁶ Este podría ser el punto más débil en la aplicación de la teoría estratégica china. En los últimos 50 años, el ELP no ha tenido más práctica que la de los ejercicios locales. Sin embargo, las recientes incursiones chinas en los sistemas computarizados de EUA (*Titan Rain*, esfuerzos de exploración en la Escuela Posgrado Naval, etcétera) indican que tal vez existe más práctica en tiempo de paz de lo que uno pudiese suponer, por lo menos en el mundo electrónico.

- La *predicción* está sustentada en un análisis profundo de todos los elementos e intenciones relevantes así como en el entendimiento completo de las condiciones objetivas, no en la simple analogía o inferencia.³⁷

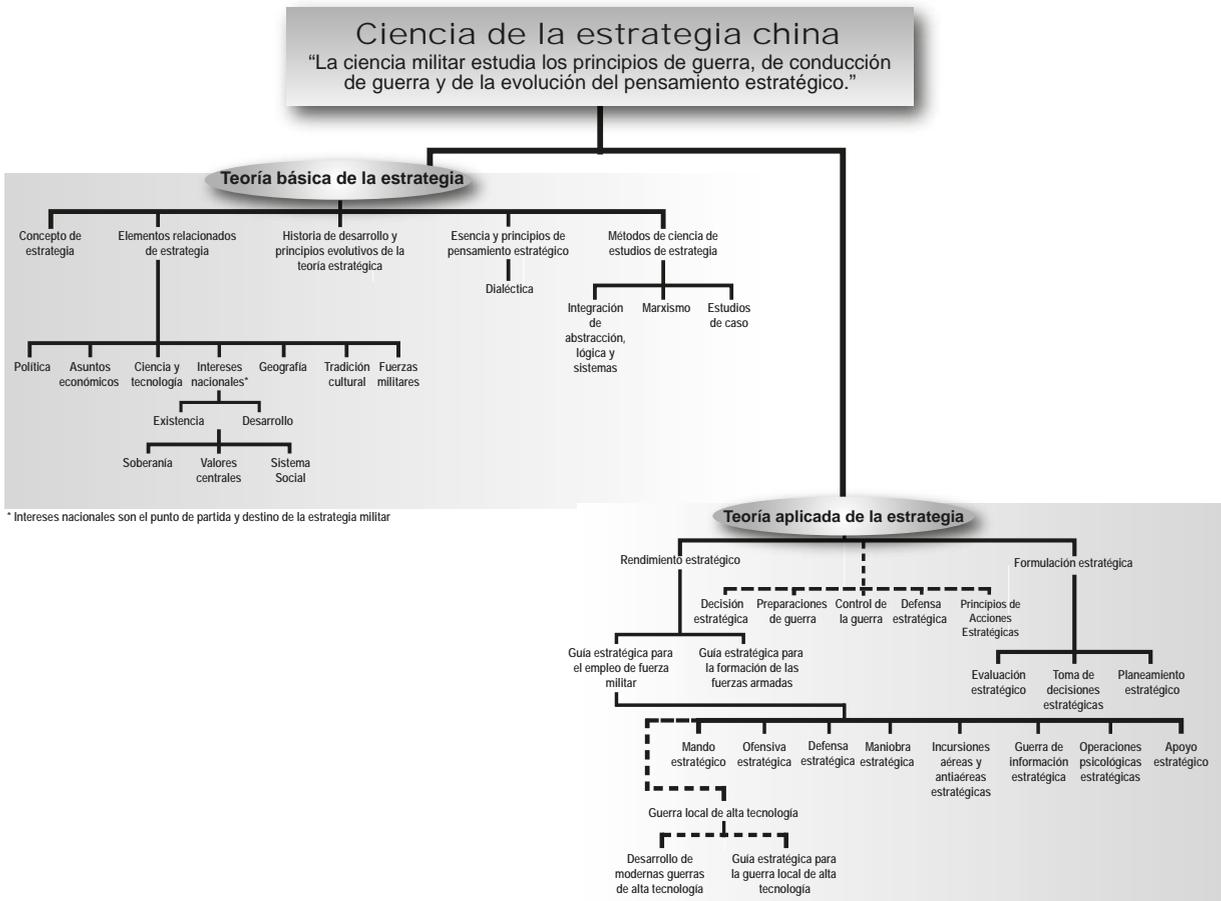
La teoría estratégica básica y aplicada

La ciencia de la estrategia, precisa y detallada en sus elementos característicos, tiene dos componentes: la teoría básica y la aplicada (véase la figura).³⁸

La teoría básica de la estrategia. Las fuerzas militares de China subdividen la teoría básica de la estrategia en los siguientes elementos:

- El concepto de estrategia (la relación entre la guerra y la estrategia, blancos y las categorías de los estudios de la ciencia de la estrategia, las connotaciones científicas de la estrategia, el estatus de la ciencia de la estrategia en el arte militar, los elementos estratégicos, las clasificaciones estratégicas y la estructura estratificada).

- Los elementos relacionados con la estrategia (la política, el sistema económico, la ciencia y tecnología, los intereses nacionales, la geografía, las tradiciones culturales, las fuerzas militares).



Ciencia de la estrategia china

- El desarrollo histórico y los principios evolutivos de la teoría estratégica (estudio de la trayectoria histórica que conduce al desarrollo de la teoría estratégica).
- La esencia y principios del pensamiento estratégico (el arte militar de alto nivel, basado en la dialéctica).
- Los métodos de los estudios de la ciencia de la estrategia (teorías científicas de conocimiento y metodología en el campo estratégico que orientan, procesan y examinan la estrategia y consideran la integración y abstracción, la lógica, los sistemas, el marxismo y estudios de casos).³⁹

Tres de las cinco subdivisiones son explicadas en detalle a continuación, para enfatizar como la ciencia de la estrategia refleja el pensamiento estratégico de las fuerzas militares de China.

- El concepto de la estrategia. Peng y Yao proporcionan una visión general del “concepto de la estrategia” desde una perspectiva marxista que enfatiza la naturaleza objetiva-subjetiva de la estrategia:

Las condiciones físicas objetivas de guerra determinan los principios de la guerra así como las directrices de la guerra. Aunque la estrategia se manifiesta en las orientaciones subjetivas del conductor de la guerra, ésta [la estrategia] de ningún modo es una elaboración personal extemporánea del conductor. Al contrario, se basa en condiciones físicas objetivas, y limitada por un determinado modo social de producción y condiciones sociales específicas de la historia. Por lo tanto, una tarea importante para realizar estudios de la ciencia de la estrategia, es analizar adecuadamente los elementos objetivos que afectan a la estrategia de la guerra y revelan sus conexiones esenciales con la estrategia de la guerra.⁴⁰

Muchas de las principales características del “concepto de estrategia” chino aparecen en esta cita. Sin embargo, se debe observar que la creatividad subjetiva (“una elaboración personal extemporánea del conductor de la guerra”) puede ser limitada debido a las condiciones económicas

de un régimen (p. ej., el modo social de producción determina el tipo de armas disponibles) así como la historia militar y cultura (p. ej. condiciones sociales históricas influyen respecto de cuando debe emplearse la fuerza y cuando debe emplearse la diplomacia). Desde esta perspectiva, parece que la relación dinámica entre la creatividad subjetiva, “las condiciones físicas objetivas de la guerra” (llamadas “principios” en la cita), y los factores contingentes que afectan a la estrategia, no están completamente desarrollados en el resumen marxista de Peng y Yao.

- Los elementos relacionados con la estrategia. Los siete elementos relacionados de Peng y Yao—la política, sistema económico, ciencia y tecnología, geografía, tradiciones culturales, fuerzas militares e intereses nacionales—son factores que la creatividad subjetiva puede manipular. Cuatro de estos son factores que sirven para la determinación de la estrategia. Según los editores, el elemento final, los intereses nacionales, es al mismo tiempo el punto de partida y el propósito de la estrategia militar.⁴¹ Como tal, es el factor más importante que determina la estrategia. Este abarca los objetivos físicos y espirituales esenciales de un estado. Los chinos dividen los intereses nacionales en—políticos, económicos, militares, etcétera. En términos generales, los intereses nacionales consisten en la integridad territorial, seguridad, soberanía política, desarrollo, estabilidad y dignidad.⁴² Las metas estratégicas incluyen el resguardo de estos intereses vitales.

El elemento de la estrategia que se entiende como el segundo factor más importante es la fuerza militar, la fortaleza y capacidad de una nación para combatir y ganar una guerra. La fortaleza y capacidad de lograr la victoria contribuye a determinar la base material de la nación para el planeamiento estratégico. Son los medios fundamentales de lograr las metas militares estratégicas. También restringen los esfuerzos para librar una guerra y son los factores más activos en los esfuerzos para cambiar la estrategia militar.⁴³

La geografía es el tercer elemento relacionado que incide en la determinación de la estrategia. Como discuten por Peng y Yao, la geografía considera “la posición geográfica”, “el tamaño y forma del territorio”, “los recursos naturales”,

“la ubicación de la capital nacional”, “fronteras y límites nacionales”, “distancia relativa entre estados” y “el gran espacio estratégico” (marítimo, atmosférico y espacio exterior).⁴⁴ Considerar estos sub-elementos con los otros factores determinantes muestra naturalmente la manera en que los recursos estratégicos serán manipulados.

Un cuarto elemento muy importante que también se considera un factor determinante de la estrategia es la cultura. Peng y Yao definen la cultura como “la suma total de recursos espirituales y materiales acumulados por un estado o una nación bajo un largo período de influencia de sus circunstancias naturales, tendencias sociales y nivel económico”.⁴⁵ Se forma el pensamiento estratégico basado en tradiciones históricas, culturales y nacionales determinadas, y tanto las formulaciones como los resultados de la estrategia son siempre controlados e impulsados por una determinada ideología cultural y un contexto histórico-cultural.⁴⁶ Diferentes culturas proporcionan varias formas de entendimiento de nuestro mundo. Una atención minuciosa sobre la cultura estratégica de una nación puede proporcionar una idea acerca de la estrategia de esa nación, permitiendo a los estrategas chinos evaluar el ambiente estratégico con mayor grado de certidumbre. Con respecto a la cultura, Peng y Yao escribieron—

La historia cultural de la nación china permaneció más de 5.000 años sin interrupción, formando una tradición de cultura nacional con sus características únicas. La benevolencia y autodisciplina de la escuela de Confucio, la renuencia de emplear la fuerza y la indiferencia ante la fama y la fortuna de la escuela taoísta, la diligencia y sinceridad de la escuela maoísta, la táctica y estratagema de la ciencia militar, la evaluación de situaciones de los estrategas políticos, así como la educación sobre agricultura y la conducción de la guerra de los legalistas, han tenido gran influencia en el pensamiento estratégico y la cultura estratégica de China. La filosofía china valora la identidad y la unificación. La historia de China es la historia de un estado multinacional unificado por más de 2.000 años. Todos estos [factores] posicionan firme y profundamente la idea de unificación en la psicología de la nación.⁴⁷

En resumen, la tradición cultural desempeña un papel casi indispensable en la determinación de la estrategia y en la formulación del pensamiento estratégico chino.

- La esencia y principios del pensamiento estratégico. Los principios del pensamiento estratégico consisten en otra subdivisión de la teoría básica de la estrategia. De acuerdo con los factores estratégicos, el pensamiento estratégico formula el entendimiento estratégico, las directrices estratégicas y las decisiones estratégicas.⁴⁸ Las características de pensamiento estratégico incluyen—

- Totalidad (una evaluación amplia de las partes y elementos)
- Enfrentamiento (una disputa de fuerzas materiales y espirituales)
- Certidumbre (partiendo de la base de que la guerra está llena de incertidumbre acerca de la situación enemiga, pero termina con conclusiones concretas sobre el enemigo)
- Previsión (empleando la historia, factores actuales y sabiduría, así como la resolución de visualizar la guerra futura)
- Creatividad (o sea, el alma del pensamiento estratégico requiere de la iniciativa subjetiva para superar a la experiencia y la tradición)
- Herencia (cultura)⁴⁹

El pensamiento estratégico debe tener siempre estas características sin importar el modelo empleado para formular la estrategia. Entre los cinco modelos del pensamiento estratégico que incluyen Peng y Yao son el modelo de pensamiento objetivo y subjetivo, así como el modelo de pensamiento de estratagema y fuerza.⁵⁰

El pensamiento estratégico objetivo se refiere a las actividades que, en la guerra, reflejan los principios objetivos de la guerra y la estrategia (llamados “leyes” en sus modelos). El pensamiento estratégico subjetivo se refiere a las actividades que producen las evaluaciones y decisiones estratégicas basadas en la voluntad subjetiva, especialmente a los antecedentes y experiencia que uno posee en la mente.⁵¹

Un segundo modelo del pensamiento estratégico es el tipo de estratagema o fuerza, dividido de acuerdo con el grado de fortaleza (estratagema blanda o fuerza dura) y aplicado con respecto al tema estratégico. Ganar mediante el empleo de la estratagema siempre ha “sido la idea principal

del pensamiento estratégico tradicional en China... [incluye] el empleo de fuerza limitada para lograr la victoria o la meta de la guerra”.⁵² Al contrario, el pensamiento occidental presta más atención a las competencias de fuerzas, enfatizando el enfrentamiento directo o modelos de tipo fuerza.⁵³

La teoría aplicada: principios generales y la conducción de la guerra. La segunda subdivisión de la *ciencia de la estrategia* es la teoría aplicada, el sistema práctico que estudia los principios de directrices estratégicas (p. ej. sus “leyes”), los que consisten en la formulación estratégica y el rendimiento estratégico.

La *formulación* estratégica consiste en:

- la evaluación estratégica (la naturaleza de una amenaza, postura o intención)
- la toma estratégica de decisiones (la meta estratégica, misión, directrices y despliegue)
- el planeamiento (la preparación para la guerra)

El *rendimiento* estratégico consiste en:

- la guía estratégica para la formación de las fuerzas armadas
- la guía estratégica para el empleo de las fuerzas armadas (considerando operaciones tales como el mando estratégico, maniobra estratégica, operaciones estratégicas ofensivas y defensivas, incursiones aéreas y antiaéreas estratégicas, guerra psicológica estratégica y el apoyo estratégico. El desarrollo de los principios para las guerras locales de alta tecnología es un nuevo campo en este subconjunto.)⁵⁴

El planeamiento estratégico, un subconjunto de la formulación estratégica, es de interés especial. Peng y Yao señalan que la tarea de planeamiento estratégico es la de restringir la guerra, prepararse para la guerra y ganar la guerra, en este orden.⁵⁵ El primer paso de un estratega sabio es estimar con seriedad la fortaleza y potencial militar de una fuerza opositora para analizar la base de la guerra.⁵⁶ La intimidación, poder eficiente de guerra, medios limitados de disuasión y alguna forma de igualdad son las mejores maneras de contener y restringir la guerra.⁵⁷

Una estrategia disuasiva, que conste de una fuerza militar adecuada, la resolución y voluntad de usar la fuerza, es necesaria para persuadir a un adversario de tomar en cuenta esta fortaleza y resolución. La estrategia disuasiva puede



Samuráis japoneses defendiéndose contra fuerzas invasoras de Kublai Kan, el conquistador mongol responsable para la reunificación de China y fundador de la dinastía Yuan, en la muralla defensiva en Hakata, Japón.

ser subdividida de acuerdo con el propósito y naturaleza (ofensiva y defensiva), el grado (superioridad, igualdad, limitado y mínimo), el ámbito (general y parcial) y la estructura (armas convencionales, nucleares y bioquímicas).⁵⁸ La preparaciones de guerra deben estar en curso aun en tiempo de paz en el caso que fallen las estrategias de contener o restringir la guerra.

La estrategia en la era de información

Las estratagemas y la estrategia han experimentado cambios evolutivos en los últimos 30 años con la llegada de la informática y miniaturización de armas y equipamiento. Las décadas de los 70 y 80 presenciaron la introducción de microtecnologías, tecnologías misileras avanzadas, armas cibernéticas (el uso de chips computarizados en armas para dirección, precisión, etcétera) y la difusión de tecnologías militares en el sector civil por medio de la Internet. Las FF.AA. de EUA se aprovecharon de estas tecnologías en la Guerra del Golfo pérsico con efectos abrumadores. Los planificadores militares chinos estudiaron las experiencias en alta tecnología de las FF.AA. de EUA para examinar los efectos de la informática en la estrategia militar y el futuro de la guerra. De altísimo interés fue cómo integrar la estrategia y la tecnología, un problema frecuentemente discutido en artículos, libros y presentaciones oficiales. Además del asunto de integración, los estrategas chinos pretendieron poner atención al

desarrollo de largo plazo de las fuerzas armadas. Cuando reflexionan cómo librar las guerras futuras, los estrategas chinos han pensado en términos holísticos, manteniendo “una cosmovisión” así como un “encadenamiento estratégico de acontecimientos del pasado, presente y futuro”.⁵⁹ Este énfasis holístico refleja la atención continua de China con respecto a su legado cultural a medida que evoluciona su pensamiento estratégico moderno.

El impacto continuado de la cultura está claro en la reciente literatura sobre el tema. En la obra *On the Chinese Revolution in Military Affairs*, Li Bingyan discute la estrategia en la era de la información, definiéndola como la manera especial que disponen quienes toman las decisiones para emplear la información e influir o controlar la conducción de las actividades de la toma de decisiones de sus adversarios.⁶⁰ Apunta que la estrategia es la suma de la sabiduría, inteligencia e intelecto de los que toman decisiones incorporadas en un plan; así como ha sido practicada por estrategias astutas, los cuales calculan el futuro, comprenden la situación, formulan planes exhaustivos y buscan logros, ésta proporciona los medios para ganar la ventaja.⁶¹

Según Li, las fuerzas militares usan la confusión de la batalla para ejecutar, encubrir y desarrollar la estrategia. Los estrategas tratan de conocer la situación de su oponente para que el empleo de su estrategia y encubrimiento pueda intensificar los efectos de la confusión de la batalla

para su enemigo. De este modo, el planeamiento estratégico requiere el conocimiento de su enemigo, mientras la implementación de la estrategia requiere que se emplee un canal de información para enviar los datos que se desea que el enemigo conozca.⁶² Para frustrar los planes enemigos, las fuerzas amigas deben analizar sus propios intereses y los de su enemigo, incluso el nivel de importancia de cada interés, y deben resolver cualquier contradicción evidente que descubran. Luego se ordenan los factores para ver si se pueden lograr sus propias metas influyendo o destruyendo los sistemas cognitivos adversarios o cambiando el proceso de la toma de decisiones del enemigo.⁶³

Li piensa que la estrategia militar debe asimilar nuevas metodologías tales como la sistematología, cibernética, cinérgica, teoría informática, mutacionismo, teoría de la dispersión, teoría de funciones, teoría de inteligencia, teoría de optimalidad, teoría homología y lógica difusa.⁶⁴ Afirma que si se asimilan y entienden adecuadamente estas metodologías, se puede actualizar la estrategia y aprovechar las condiciones contemporáneas. Los riesgos y oportunidades coexisten.⁶⁵ Combatir en los ambientes físicos, informacionales y de percepción deja mucho espacio para la aplicación de la estrategia. La estrategia debería adaptarse y cambiar y sus capacidades deberían mejorar.⁶⁶

Li agrega que la teoría occidental de los juegos puede ser caracterizada como “sin importar que juego emplee el oponente, el juego que empleemos nosotros debe asegurar los mayores beneficios y las menores pérdidas, ese es el llamado ‘principio máximo/mínimo’”. La teoría de los juegos es un método connotativo que se emplea para resolver una contradicción dentro de una contradicción. Un método algorítmico, puede ser expresado en matemática precisa. La teoría de los juegos se esfuerza por la certeza y confiabilidad. Por otra parte, la estrategia intenta forzar al oponente a cometer errores en la realización de sus metas. Recuerde el gato y el ratón. La estrategia fue el método usado por el ratón para forzar al gato a hacer lo que él quería.⁶⁷

En la opinión de Peng y Yao, Li tiene razón: la guerra y la estrategia nunca antes han cambiado

tan drástica y profundamente. La dirección que tomaran estos desarrollos es difícil de predecir y su naturaleza difícil de reconocer, algo que implica que sólo la práctica puede comprobar o perfeccionar la teoría. Además, Peng y Yao sostienen que “los desarrollos importantes en la práctica de la guerra requieren urgentemente nuevas explicaciones teóricas acerca de la situación emergente”.⁶⁸ En su opinión, los avances tecnológicos de la era de la información están siendo aplicados en los escenarios locales de guerra así como en los potenciales escenarios de guerra a gran escala, produciendo así nuevos problemas y conclusiones que merecen una reevaluación de los principios y conducción de la guerra.

Mejorar el sistema teórico de la estrategia

Pareciera que Peng y Yao han tomado varios pasos favorables hacia el perfeccionamiento del sistema teórico de la estrategia china. Al sostener que el antagonismo, política, totalidad, estratagema, práctica y predicción caracterizan a la ciencia militar, subrayan la necesidad de que todos estos elementos funcionen en armonía. Ellos se enfocan en las características del pensamiento estratégico (totalidad, enfrentamiento, certidumbre, previsión, creatividad y herencia), agudizando el pensamiento de los lectores sobre la armonía de esfuerzos. Peng y Yao detallan una gran variedad de asuntos estratégicos que indican la necesidad de una amplia metodología para adaptar la estrategia a la guerra de alta tecnología. Con su énfasis en la armonía, sus nuevos pasos demuestran la continua dependencia china en su tradición cultural para la formulación de un moderno pensamiento estratégico.

Peng y Yao también integran varios asuntos en su narración que deberían ser familiares para el mundo occidental: centros de gravedad, pensamiento asimétrico, intereses nacionales y principios de acción estratégica. Otros asuntos discutidos son más propios de la idiosincrasia china y de naturaleza marxista, por tanto más difícil de comprender: el pensamiento objetivo versus el subjetivo; la naturaleza, forma, medios, la aplicación y características del tiempo con respecto a la estrategia; y la división de la

estrategia en los aspectos básicos y aplicados. Como consecuencia, los lectores quedan con la sensación de que el concepto chino de la estrategia es mucho más amplio que el de los estrategas occidentales.

De hecho, el Occidente tiene mucho que aprender de China con respecto a la estrategia. A juzgar por sus recientes resultados en el

campo de batalla, las FF.AA. de EUA parecen haber dominado la pericia táctica, y los teóricos militares rusos siempre han tenido una ventaja sobre sus rivales en el arte operativo. Pero son los chinos, con su larga perspectiva histórica y su amplia aproximación, los que tienen la mayor pericia en asuntos estratégicos. *La ciencia de la estrategia militar* se suma a su legado. **MR**

NOTAS

1. La estratagema normalmente se refiere a planes y estrategia militar (o la táctica—*taolue*); el planeamiento de guerra (o proyecto, complot—*mohua*) empleado por dos partes combatientes para ser usado a los distintos niveles de la estrategia militar, campañas militares y la táctica militar para lograr la victoria. La estratagema militar es fruto del desarrollo de la guerra, la manifestación concreta de acciones humanas subjetivas en las fuerzas materiales y refleja los principios generales de contiendas militares y que tiene una correspondiente naturaleza estable y una vivacidad vigorosa. Véase el *Manual del Ejército de Liberación Popular para oficiales* (China: Qingdao Publishing House, junio de 1991), pág. 197. De ahora en adelante *PLA Handbook*.
2. La *Enciclopedia militar china* (Pekín: Junshi Kexue Chubanshe, julio de 1997), índice. De ahora en adelante CME.
3. *PLA Handbook*.
4. Li Bingyan, "Applying Military Strategy in the Age of the New Revolution in Military Affairs", en *The Chinese Revolution in Military Affairs*, editor, Shen Weiguang (China: New China Press, 2004).
5. *Ibid.*, págs. 2-31.
6. Wang Xingsheng, "Chinese Intellectuals Paying Close Attention to Military Issues: Tradition and Its Impact on Military Culture", *China Military Science* 6 (2002): págs. 23-27.
7. *Ibid.*
8. Sun Tzu, *Art of War* (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 1971).
9. Peng Guangqian y Yao Youzhi, editores, *The Science of Military Strategy*, versión en inglés (China: Military Science Publishing House, Academy of Military Science of the Chinese People's Liberation Army, 2005).
10. *Ibid.*
11. CME, volumen 3, pág. 699.
12. *PLA Handbook*.
13. Peng y Yao enumeran las tres fases de la guerra prolongada como la ofensiva estratégica enemiga y la defensa estratégica amiga, la consolidación estratégica enemiga y la preparación amiga para la contraofensiva así como la contraofensiva amiga y la retirada enemiga (57).
14. *Ibid.*, pág. 130.
15. Mao Zedong, "Problems of Strategy in China's Revolutionary War" in *Selected Works of Mao Tse-Tung* (China: 1936), en la Internet: www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-1/mswv1_12.htm, accedido el 27 de Julio de 2007; *Términos militares del Ejército de Liberación Popular de China* (China, 1997) como citado en Peng y Yao, pág. 9.
16. *Ibid.*, pág. 10.
17. J. Boone Bartholomees, ed., "A Survey of the Theory of Strategy", en *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, 2ª Edición (Carlisle, Pensilvania: Strategic Studies Institute [SSI], 16 de junio de 2006), pág. 81, www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/policy_strategy.pdf, accedido el 27 de Julio de 2007.
18. *Ibid.*, pág. 110.
19. Publicación Conjunta (JP) 1-02 del Estado Mayor Conjunto de EUA, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: Oficina de Imprenta Federal [GPO], 12 de abril de 2001, como enmendado hasta el 31 de agosto de 2005), www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/index.html, accedida el 27 de julio de 2007.
20. *Ibid.*, como enmendado hasta septiembre de 2006.
21. Peng y Yao, págs. 53-55.
22. *Ibid.*, págs. 62-72.
23. *Ibid.*, pág. 9.
24. "Guidelines for Strategy Formulation" del Departamento del Ejército de EUA en *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy* (Carlisle, Pensilvania: SSI, 16 de junio de 2006), apéndice 1.
25. Bartholomees, págs. 387-89.
26. *Ibid.*, pág. 390.
27. *Ibid.*, págs. 389, 390.
28. *Ibid.*, pág. 391.
29. Peng y Yao, pág. 2.
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*, pág. 27.
32. *Ibid.*, pág. 5.
33. *Ibid.*, pág. 27.
34. *Ibid.*
35. *Ibid.*, pág. 94.
36. *Ibid.*, pág. 26.
37. *Ibid.*, pág. 28.
38. Las palabras que sirvieron como la base para la figura provienen de Peng y Yao, págs. 29-35.
39. *Ibid.*, págs. 31-135.
40. *Ibid.*, pág. 39.
41. *Ibid.*, pág. 30.
42. *Ibid.*, págs. 39-44.
43. *Ibid.*, págs. 55-62.
44. *Ibid.*, págs. 62-72.
45. *Ibid.*, pág. 31.
46. *Ibid.*
47. *Ibid.*, pág. 128.
48. *Ibid.*, pág. 130.
49. *Ibid.*, págs. 132, 133.
50. Los otros modelos son el pensamiento abierto y el cerrado, el pensamiento estratégico conservador versus el creativo así como el pensamiento estratégico unitario versus el sistemático (Peng y Yao, págs. 136, 137).
51. Peng y Yao, págs. 134, 135.
52. *Ibid.*
53. *Ibid.*, pág. 135.
54. *Ibid.*, págs. 34, 35.
55. *Ibid.*, págs. 13, 14.
56. *Ibid.*, pág. 59.
57. *Ibid.*, págs. 59, 60.
58. *Ibid.*, págs. 15-18.
59. *Ibid.*, pág. 32.
60. Li Bingyan, "Applying Military Strategy in the Age of the New Revolution in Military Affairs" en editor Shen Weiguang, *The Chinese Revolution in Military Affairs* (China: New China Press, 2004), pág. 2-31.
61. *Ibid.*
62. *Ibid.*
63. *Ibid.*
64. *Ibid.* Las situaciones de que hablan los comandantes sobre la estrategia militar refieren a distintos lugares en el espacio y distintas distribuciones de fuerzas. Crear una situación que puede ser explotada con la estrategia requiere el dominio de los siguientes principios: las situaciones de alta posición restringen las situaciones de baja posición; las situaciones externas (líneas exteriores) restringen las situaciones internas; las situaciones de redes restringen las situaciones de punto satelital (las fuerzas necesitan ser dispersadas, extendidas y de múltiples puntos); situaciones de sólo un flanco (concentrando en el flujo de energía, captando el corazón de una operación) restringen las situaciones de múltiples flancos; las situaciones relacionadas (aquellas que son co-dependientes e interactúan—un ejemplo siendo los cojinetes de bolas que juegan un papel complementario) restringen las situaciones comunes (si uno resulta herido, todos son heridos) y las situaciones de puntos importantes restringen las situaciones lineales y las situaciones de superficie. (El término punto en este sentido no refiere al tamaño sino al lugar en la situación general. Por ejemplo, los 16 puertos principales de EUA, así como sus operaciones de la campaña de alta tecnología y ataques de precisión, son operaciones de punto.)
65. *Ibid.*
66. *Ibid.*
67. *Ibid.*
68. Peng y Yao, pág. 503.

El auge pragmático de China y los intereses de EUA en el Este de Asia

Mayor Jin H. Pak, Ejército de EUA



¿ ACASO, EXPERIMENTA LA política exterior china un cambio profundo? Durante la mayor parte de los últimos cinco décadas bajo el dominio comunista, la política exterior de China ha reflejado una fuerte tendencia hacia las relaciones bilaterales así como un estado de preparación, si no predilección, de usar la fuerza para imponer su voluntad. Es más, tan recientemente como en los mediados de los 90, China usó el poderío militar para reforzar sus reclamos en el Mar de China Meridional y amenazar la estabilidad política de Taiwán. No obstante, aunque este tipo de empleo enérgico de poder aún sigue estando en el morral de opciones de su política exterior, la diplomacia china ha prevalecido significativamente alrededor del mundo, especialmente en Asia Oriental.

China, por ejemplo, participó activamente en la formación de del foro de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático +3 (ASEAN +3), la cual incluye diez países miembros de ASEAN (Indonesia, Malasia, las Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei Darussalam, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya) más China, Japón y Corea del Sur. El foro fue establecido para prevenir que se repita la crisis económica que ocurrió en 1997, la cual devastó las economías de los países de Asia Oriental, pero hoy en día aborda cada vez más los asuntos ligados a la seguridad. La ASEAN +3 participó recientemente en discusiones sobre el posible desarrollo de una Comunidad del Este Asiático (CEA), que incluiría los países de ASEAN +3 e India, Australia y Nueva Zelanda.

China también ha participado activamente en la diplomacia multilateral en el noreste asiático. La crisis nuclear en la península coreana impulsó el establecimiento de las Discusiones de las Seis Partes, donde China jugó un papel importante en las negociaciones entre Corea del Norte, EUA, Japón, Rusia y Corea del Sur. Este evento dio a China la oportunidad de asumir gran parte de la responsabilidad para los asuntos en el noreste asiático y el mantenimiento de una península coreana estable. También proporcionó la oportunidad para que China mejore sus relaciones con EUA, Rusia y especialmente con Corea del Sur.

Todos estos sucesos indican un incremento en el uso de la diplomacia colaboradora china, pero ¿significa este cambio de actitud un cambio fundamental y duradero en la política exterior de China? Creo que no. La perspectiva estratégica de China siempre ha tenido una actitud pragmática con respecto a emplear la fuerza militar para lograr los resultados deseados. Su demostración de moderación ahora es un síntoma de la situación que enfrentan sus líderes. En términos sencillos, la diplomacia y moderación tienen ventajas prácticas para los líderes chinos.

El Mayor Jin H. Pak actualmente es Jefe de Intendencia de la 3ª Brigada de la 1ª División de Infantería en el Fuerte Hood, Tejas. Recibió su licenciatura de la Academia Militar de EUA y su Maestría de la Escuela de Gobierno Kennedy en la Universidad de Harvard. Ha servido en posiciones mando y estado mayor en el territorio continental de EUA, Alemania, Hungría y Bosnia y ha dado clases en relaciones internacionales y política del noreste asiático en la Academia Militar.

China ha entendido, hace mucho tiempo, que el cambio es inevitable. Este punto de vista ha influido la gran estrategia de China, que tiene cuatro metas: mantener la estabilidad interna, asegurar la integridad territorial, formar una fuerza militar poderosa, e incrementar su influencia geopolítica. China ha percibido sensatamente la era pos Guerra Fría, como el momento oportuno de ganar terreno para el logro de sus cuatro metas, mediante el empleo de la diplomacia “poder blando”.¹ Esta oportunidad se acrecienta mientras EUA se mantenga involucrado en el Medio Oriente y el Asia Central. Además, China ha llegado a considerar su participación en las organizaciones multinacionales no sólo como un esfuerzo que posibilita la búsqueda de más influencia geopolítica, sino también para contrarrestar la influencia norteamericana. Teniendo esto en cuenta, China participa en esfuerzos para desarrollar la Comunidad del Este Asiático antes mencionada. A diferencia del Foro Regional existente de la ASEAN, la CEA incluirá sólo los países del Este y Sur Asiático.

Al asumir el papel de representante responsable y colaborador en la región, China también pretende transformar su antigua imagen como una potencial amenaza militar. La antigua imagen dominó las opiniones de muchos países asiáticos acerca de China durante la Guerra Fría, motivándoles a aliarse con EUA. Al adoptar una imagen más pacífica, China pretende cambiar estas alianzas.

Desde la perspectiva de los intereses de EUA, el mayor desafío estratégico en el Este Asiático es el de cómo responder a la creciente influencia de China. La mejor estrategia norteamericana debería incorporar mejoras en el sistema existente de alianzas bilaterales y concentrar los esfuerzos diplomáticos en la resolución de los principales asuntos de seguridad en la región. Los asuntos más urgentes incluyen limitar la influencia china para asegurar el acceso económico continuo, disuadir el conflicto y prevenir una carrera armamentista estratégica en la región. Estos esfuerzos permitirán a EUA mantener su preeminencia estratégica en la región y cultivar una imagen



AFP, Roslan Rahman

Los líderes de la ASEAN y del este asiático se toman de mano después de firmar la Declaración de Kuala Lumpur en la Cumbre del Este Asiático en la capital, 14 de diciembre de 2005.

positiva representando la mejor opción para los estados en el este asiático, el “poder dominante preferido”.

Para analizar la naturaleza pragmática del auge de China, aplicaré los conceptos de *cultura estratégica* y *gran estrategia*, enfatizando la importancia de la cultura a nivel estratégico como se aplica a la política exterior de China y sus nexos con la gran estrategia. Emplearé como ejemplo la participación china en el este asiático para demostrar cómo el país está implementando su gran estrategia, al usar la diplomacia como el instrumento predominante del poder nacional, y discutiré los beneficios que China recibe con este tipo de estrategia. También haré recomendaciones sobre algunas políticas específicas para permitir a EUA proteger mejor sus intereses en la región.

Cultura estratégica y gran estrategia

Ha habido muchos intentos para describir la gran estrategia de China. Michael D. Swaine y Ashley J. Tellis, autores de *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present and Future*, sostienen que la gran estrategia actual de China es *calculadora* y tiene tres componentes—una metodología no ideológica que se necesita para el continuo crecimiento económico, un autocontrol deliberado con respecto al empleo de la fuerza y una participación más amplia en los foros multinacionales regionales e internacionales.² Avery Goldstein, experto de política china, habla de una estrategia *transicional* que “valora el mantenimiento de un ambiente pacífico que se necesita para el crecimiento que permitirá a China ascender a la posición de un verdadero gran poder”.³ Otros describen la estrategia china como el *multilateralismo condicional*, en el cual China considera la cooperación de seguridad multilateral en términos pragmáticos pero con ambivalencia “para proporcionar una alternativa a las existentes alianzas militares bilaterales que EUA mantiene con sus aliados principales”.⁴ También han habido muchas referencias sobre el *auge pacífico* de China a través de un “nuevo concepto de seguridad”, el cual se enfoca en el crecimiento económico, el respeto por la soberanía nacional y un aumento en la cooperación regional.⁵ A pesar de las diferencias entre estas fórmulas, todas aluden a la consistente preferencia estratégica de China de

usar el pragmatismo en la búsqueda de sus metas de gran estrategia, preferencia que en gran medida está influida por la cultura estratégica.

La literatura sobre el concepto de cultura es sólida y profusa en definiciones y teorías rivales.⁶ Clifford Geertz define la cultura como “un sistema de conceptos heredados que se expresan en formas simbólicas por medio de los cuales el hombre comunica, perpetúa y desarrolla sus conocimientos y actitudes con respecto a la vida”.⁷ Aaron Wildavsky define la cultura como “grandes teorías...desde cuyo establecimiento se puede deducir muchas consecuencias aplicables a una gama de circunstancias”.⁸ Para ambos autores, la cultura sirve como un filtro por medio del cual los ciudadanos de una sociedad comprenden el ambiente que los rodea y determinan cómo deben interactuar en él. Puesto que muchos factores históricos, políticos, militares y socioeconómicos ejercen un nivel de influencia sobre un ambiente, es lógico que la cultura también afecte a las preferencias de comportamiento para sobrevivir en él. En el entorno estratégico, constituye una selección entre la cooperación y el empleo de la fuerza: “En la medida que la cultura afecta el comportamiento, esto se observa en una limitación de opciones e incide en cómo los miembros de esta cultura pueden aprender de la interacción con el ambiente”.⁹ Al igual que en otros ambientes, en el entorno estratégico una perspectiva cultural es inevitable.

En la misma forma que la cultura tiene una influencia en el comportamiento personal, la *cultura estratégica* influye en el comportamiento nacional a nivel estratégico. La cultura estratégica de China tiene una influencia en la selección de los medios con los cuales China conduce su gran estrategia. Alastair Iain Johnston tal vez la describe mejor en su libro *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Para Johnston, la cultura estratégica es una “tendencia histórica consistente y persistente en la manera con que determinados estados (o élites estatales) piensan sobre el empleo de la fuerza para lograr fines políticos”.¹⁰ De esa manera, la cultura estratégica proporciona un modelo social que influye cómo estados recurren a usar la diplomacia y la fuerza militar.

Johnston caracteriza la cultura estratégica de China como una forma del realismo cultural, o

una combinación de *realpolitik* [política que se basa en el poder en lugar de ideales] de estilo occidental y una perspectiva más pacifista que resulta de los tradicionales valores filosóficos chinos. Esta caracterización contrasta con la idea prevaleciente acerca de la diferencia entre la cultura estratégica de China y la del Occidente. En las palabras de Johnston, “Una consecuencia de estas interpretaciones del pensamiento estratégico tradicional es la tendencia en la literatura de asociar las culturas estratégicas de China y el Occidente, y concluir que el Occidente enfatiza la aplicación de tecnología, potencia de fuego y guerras ofensivas de aniquilamiento, mientras que los chinos prefieren la estrategia, violencia mínima o guerras defensivas de maniobra o desgaste”.¹¹ Existe mucha literatura que indica que China tiene este tipo de cultura defensiva, lo que hace que la tesis de Johnston sea aún más interesante.¹² Sin embargo, aún en la versión más belicosa de Johnston referente a la cultura estratégica china da mucha cabida al pragmatismo.

Johnston califica la predilección china por el pragmatismo de “flexibilidad absoluta”: “El concepto de flexibilidad absoluta, o *quan bian*, medió esta preferencia [ofensiva]... haciendo a los que toman las decisiones ser conscientes de la relación entre los cambios en capacidades y oportunidades... y la probable eficacia de esta estrategia preferida. En realidad, el resultado fue un cálculo de decisiones oportunistas”.¹³

Creo que la esencia de la cultura estratégica china consiste en una visión pragmática de los beneficios de emplear la fuerza militar para lograr sus metas estratégicas. Esta perspectiva pragmática favorece el desarrollo continuo de fuerzas militares modernas con capacidades asimétricas para compensar el dominio occidental en tecnología militar. Esta naturaleza esencial es pragmática porque considera la aplicación o moderación del uso de la fuerza basada en los cálculos de capacidades y evaluaciones de oportunidad estratégica para lograr sus objetivos estratégicos.

Las metas estratégicas de China

Como antes mencionada, la gran estrategia de China tiene cuatro metas básicas. En primer lugar, China está resuelta a mantener la estabilidad política interna. En el pasado reciente, lo hizo por

medio de la ideología revolucionaria y prácticas leninistas. Hoy en día, lo hace mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos. Esta meta ha logrado éxitos impresionantes pero ha encontrado algunos desafíos importantes. Segundo, China continúa protegiendo su integridad territorial. Anteriormente, lo hizo mediante campañas militares, pero en la actualidad prefiere los acuerdos diplomáticos, por ahora. Tercero, China continúa desarrollando fuertes fuerzas armadas profesionales, enfatizando tanto las capacidades convencionales como las asimétricas. Finalmente, China está en el proceso de incrementar su influencia geopolítica para lograr una ventaja política, beneficios económicos y el acceso a recursos energéticos.

Dedicándose a estas metas, China ha dependido históricamente de una variedad de combinaciones en el uso de la fuerza y la diplomacia de acuerdo a cálculos influenciados por su cultura estratégica. Como ya se ha señalado, desde el fin de la Guerra Fría, China ha demostrado una preferencia por evitar el conflicto. Siempre que su gran estrategia sea exitosa, China continuará disminuyendo el énfasis en el empleo de la fuerza militar, pero esto no durará indefinidamente si ocurren problemas serios. Estos últimos podrían incluir la inestabilidad interna, otra crisis con Taiwán, el deterioro de sus relaciones con otros estados asiáticos poderosos como Japón y una creciente carrera de armamentos en el este asiático. La posibilidad de considerar el empleo de la fuerza militar, sin duda alguna, aumentará bajo estas condiciones.

La estabilidad interna es de gran importancia para los líderes chinos dada la larga historia de inquietud por su legitimidad política frente a amenazas internas y externas. Desde los albores de la civilización china, los soberanos de la nación siempre se han preocupado con la legitimidad política. La filosofía confuciana ha tenido gran influencia en la relación entre autoridad y legitimidad. El confucianismo enfatiza la fidelidad filial, exigiendo lealtad y obediencia a su padre, continuando jerárquicamente hasta el soberano que tiene la autoridad general sobre todo como el representante de *Tien*, el Hijo del Cielo (con todo el poder que implica el nombre). Sin embargo, este derecho legítimo a la autoridad depende de la capacidad del soberano de liderar con virtud. Si una autoridad soberana falla en proveer un

gobierno justo y el pueblo chino considera que ha perdido su virtud, entonces está facultado para destituirlo de su cargo. Hasta el Partido Comunista de China (PCC) bajo la autoridad de Mao se identificó intuitivamente con esta idea a medida que intentó derrocar al gobierno nacionalista de Chiang Kai-shek, que había sido considerado corrupto por el PCC.

La idea confuciana de gobierno virtuoso representa un permanente desafío filosófico para el PCC en la medida que este se esfuerza por mantener su legitimidad política. Bajo Mao, la ideología revolucionaria, las políticas leninistas y prácticas sectarias contrapesaron el gobierno ineficaz y no virtuoso. Bajo Deng Xiaoping en el año 1982, los líderes del PCC en gran parte renunciaron a la ideología marxista y se embarcaron en una extraordinaria serie de reformas que podrían ser llamadas *el comunismo con características capitalistas*, bastante distinto del *comunismo con características chinas* de Mao. La clara contradicción en el nuevo “capitalismo comunista” ha generado disonancia y desafíos ideológicos para la legitimidad del PCC.

Por un lado, las reformas económicas comenzadas por Deng generaron el desarrollo de zonas económicas especiales a lo largo de la costa china donde se relajaron los controles estatales y floreció el capitalismo, produciendo así algunos resultados extraordinarios. En 2006, China tuvo el segundo PIB más alto del mundo, en términos de igualdad de poder adquisitivo, ocupando el segundo lugar detrás de EUA y casi dos veces el de Japón. Por otro lado, el énfasis del PCC en el rendimiento económico para incrementar su legitimidad frecuentemente ha sido desafiado. En primero lugar, como un cambio ideológico que deja a un lado al marxismo y el socialismo, el nuevo capitalismo pone en duda la lógica original de la legitimidad del PCC. Este cambio hace crucial que el PCC mejore su forma de gobierno y crecimiento económico o encare más problemas, en el caso que fallen las nuevas políticas económicas.

Las protestas de la Plaza de Tiananmen de 1989 son un conmovedor recuerdo del desafío de la legitimidad del PCC. Aunque el Partido tuvo éxito en quebrar la resistencia de los manifestantes e hizo frente a la reacción diplomática subsiguiente de otros países (incluso EUA), enfrenta aún más

inquietud social. El tamaño y escala de otras manifestaciones no han alcanzado los niveles de Tiananmen, pero el número de protestas se ha incrementado desde 58.000 incidentes en 2003 hasta 87.000 en 2005, y llegan a ser más amplias en su alcance, más grande en el tamaño promedio y más frecuentes.¹⁴

Esta perspectiva pragmática favorece el desarrollo continuado de fuerzas militares modernas con capacidades asimétricas para compensar el dominio occidental en tecnología militar.

China también enfrenta una variedad de graves problemas socioeconómicos tales como la creciente brecha económica entre los ricos y los pobres que socava la legitimidad del PCC; la propagación del SIDA y otros problemas de salud; corrupción política; degradación ambiental; una migración de mano de obra de más de 100 millones de trabajadores que salieron de las áreas rurales hacia la costa para buscar trabajo y, por último, un incremento agudo del número de organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan en la sociedad china.¹⁵ El auge de las ONG constituye un desafío para el gobierno del PCC puesto que, por medio de éstas, la población china puede exigir más transparencia en el proceso político y establecer otros foros para el activismo social y político.

Dada la magnitud de estos desafíos, la necesidad de lograr el éxito en el actual experimento de reforma económica del PCC es alta. Si estas reformas no producen la amplia prosperidad que se asocia con el concepto confuciano de gobierno virtuoso, la legitimidad del PCC va a sufrir un gran revés. Si el experimento del PCC no logra el éxito, se podría anticipar que también disminuiría su preferencia por la diplomacia colaboradora.

Integridad territorial. La segunda meta estratégica de China, la de mantener la integridad territorial, ha afectado por muchos siglos la manera con la cual el país interactúa con sus vecinos. Dadas las características geográficas que hacen difícil la defensa fronteriza y su



En las protestas cerca de la Plaza de Tiananmen, 4 de mayo de 1989, aproximadamente 10.000 estudiantes y trabajadores rodean la policía china en rumbo a la plaza para exigir reformas democráticas.

larga historia de incursiones nómadas, China siempre ha pretendido mantener su integridad territorial. La Gran Muralla de China es una muestra tangible de esta meta. Defender su territorio ocupa un lugar especial en la cultura china. Durante más de 4.000 años, el país constantemente ha luchado por asegurar 10.000 kilómetros de frontera, una extensión que ha compartido con hasta 17 distintos estados, tribus o reinos. Durante la era imperial, hordas hostiles de turcos, mongoles y manchúes invadieron y a veces controlaron el interior chino.¹⁶ Aun cuando su zona interior permaneció intacta, las áreas fronterizas constantemente lucharon con la presión de tribus limítrofes y reinos rivales. Durante los fines del siglo XIX y los principios del siglo XX, llegó una nueva ola de invasores, especialmente europeos, norteamericanos y japoneses, los cuales ocuparon extensas áreas de China. Debido a estas violaciones de la soberanía e integridad territorial, las preocupaciones estratégicas nuevamente se orientaron a la protección de la periferia. En las palabras de Swaine y Tellis—

El testimonio histórico indica que el estado chino frecuentemente ha usado la fuerza contra fuerzas extranjeras, pero seguidas normalmente por una metodología pragmática y de uso limitado de la fuerza. Para ser más preciso, ha empleado la fuerza principalmente contra extranjeros con el fin de influir, controlar o pacificar su periferia estratégica y normalmente lo ha hecho cuando ha tenido la superioridad relativa sobre sus potenciales adversarios en la periferia... Sin embargo, la inhabilidad de establecer una posición material de superioridad sobre la periferia por medio de la fuerza militar—o los fuertes niveles de oposición interna en contra del empleo de esta fuerza—a incidido a menudo en la decisión del estado de usar métodos no coercitivos, los que normalmente han incluido las conciliaciones y las defensas pasivas, que frecuentemente proporcionaron largos períodos de seguridad en contra de ataques.¹⁷

En otras palabras, la cultura estratégica de China, y la reticencia china de emplear la fuerza

militar, siempre ha sido estrechamente asociado con su capacidad o inhabilidad de proteger su integridad territorial.

No es extraño que después de la II GM, con sus efectos devastadores en la región, una China recién renovada y unificada bajo el comunismo iniciara rápidamente campañas militares contra Tibet, India, Vietnam, Mongolia, Rusia y las fuerzas de la ONU en Corea para recuperar y solidificar sus fronteras históricas. Ahora, a medida que intenta resolver disputas territoriales residuales en el siglo XXI, China estará más dispuesta a enfatizar la diplomacia de poder blando, especialmente mientras sus fuerzas armadas continúan en el camino hacia la modernización. No obstante, si surgen de nuevo los desafíos a su integridad territorial o a la soberanía política, el énfasis chino en la diplomacia colaboradora sin duda alguna cambiará. El dilema de Taiwán demuestra este tipo de riesgo, una situación que puede llegar a ser mucho más peligrosa dada la potencial participación de otros grandes poderes.

Durante la Guerra Fría, el gobierno de China y Taiwán reclamaron la soberanía de todo el país. Ambos lados reconocieron que Taiwán era parte de China, aunque no estaban de acuerdo con respecto a cual gobierno, la República Popular de China (RPC) o la República de China en Taipei, era el gobierno oficial de toda China. Con el transcurrir del tiempo, se desvaneció toda duda de que Taiwán nunca sería capaz de reclamar todo el territorio del país, un acontecimiento que calmó las preocupaciones de la RPC. Sin embargo, las preocupaciones de Pekín con respecto a la isla hacen que Taiwán cambie su sentido de identidad política. Desde el fin de la Guerra Fría, a medida que la sociedad de Taiwán ha llegado a ser más democrática, su población ha comenzado a adoptar una identidad nacionalista que es cada vez más distinta de la de la RPC. Esta tendencia incrementa la posibilidad de que Taiwán pueda dejar a un lado su reivindicación del territorio de la RPC y reemplazarla con la declaración de independencia, un resultado completamente inaceptable en la perspectiva de la RPC. Dependiendo de cómo se desarrolle este asunto, la actitud de Pekín referente al empleo de la fuerza militar podría cambiar con toda certeza.

La modernización de las fuerzas armadas. La tercera meta estratégica es el desarrollo de fuerzas

armadas profesionales que posean la capacidad de defender a la patria contra ataque externo y realizar operaciones en el exterior, especialmente a lo largo de su periferia que históricamente ha estado en conflicto. Las Fuerzas Armadas de China, el Ejército de Liberación Popular (ELP), es la fuerza militar más grande del mundo. Está compuesta de cuatro instituciones: Fuerzas Terrestres (ELP), Fuerzas Navales (ELPN), que incluyen la Infantería de Marina y las Fuerzas Aeronavales; la Fuerza Aérea (ELPFA), que incluye la Fuerzas Aerotransportadas; y las Fuerzas Misilísticas Estratégicas (Segunda Artillería), que incluye las armas nucleares. La fuerza activa asciende a 2,3 millones de efectivos, mientras otro millón sirve en las fuerzas paramilitares de la Policía Armada Revolucionaria y el Componente de la Reserva, se suma a lo anterior 10 millones más que participan en la milicia organizada.¹⁸ En teoría, estas cifras parecen ser formidables, pero al ELP le falta mucho para ser una fuerza profesional capaz de realizar operaciones militares en el contexto de un despliegue, especialmente en comparación con fuerzas japonesas o de Occidente.

Esta realidad se hizo evidente para China cuando presencié las operaciones militares de EUA después de la Guerra Fría. El rendimiento de las fuerzas de la coalición liderada por EUA, en la Guerra del Golfo Pérsico de 1991, en especial afectó profundamente a los líderes del ELP. Aunque habían aceptado que el ELP todavía no era una fuerza moderna, no estaban preparados para reconocer la gran brecha tecnológica que se había desarrollado entre sus fuerzas y las de EUA.¹⁹ La capacidad de EUA para proyectar una fuerza masiva a gran distancia, incorporar alta tecnología en un terreno difícil y, de mayor importancia, realizar profundos ataques de precisión apoyados por la exploración aérea y satelital causaron inquietudes en el ELP.

Si la Guerra del Golfo proporcionó una demostración formidable de las capacidades militares de EUA, a lo menos dos eventos adicionales señalaron la creciente disposición de EUA para emplear estas capacidades, debido a una amplia serie de intereses: la reacción de EUA al lanzamiento de misiles del ELP sobre el estrecho de Taiwán de 1996 y el bombardeo aéreo de Serbia por la OTAN, liderado por EUA, en la guerra de Kosovo. Las percepciones chinas acerca

de la agresividad de EUA han sido agravadas por la guerra contra el terrorismo liderada por EUA y las operaciones militares de EUA en Afganistán e Irak. Además, las operaciones iniciales de la guerra en Afganistán que resaltaron la capacidad de EUA de generar un poder estratégico y operativo abrumador, con un mínimo de fuerzas terrestres en presencia, dieron que pensar a los chinos. La transformación militar de EUA en desarrollo, que promete una aun mayor capacidad de emplear sus ventajas tecnológicas, sólo incrementará las preocupaciones chinas.

La gran brecha que existe entre las capacidades militares de China y las de EUA se discute en el *2005 Report to Congress on Chinese Military Power* publicado por el Departamento de Defensa de EUA. El informe evalúa las limitaciones que presenta la capacidad china de proyectar el poder militar más allá de su periferia.²⁰ La gran diferencia de gastos de defensa entre los dos países subraya este punto. En 2004, EUA gastó US\$ 466 billones en las fuerzas armadas mientras que China gastó aproximadamente US\$ 65 billones.²¹ Los PIB de EUA y China son US\$ 12 trillones y US\$ 9 trillones respectivamente, de esta forma, los gastos representan un 3,8% del PIB para EUA y un ,72% del PIB de China.²²

Como consecuencia, en lugar de competir directamente con EUA, el ELP se concentra en prepararse para luchar y ganar conflictos de corta duración y alta intensidad en la periferia de la nación para defender su integridad territorial. Específicamente, se concentra en prevenir la independencia taiwanesa o, a lo menos, forzar a Taiwán a negociar un acuerdo según las condiciones de Pekín. Las metas secundarias incluyen la prevención de intervención por terceros tales como EUA o Japón.

Al mismo tiempo, China continúa modernizando sus fuerzas armadas mientras también trabaja diligentemente para reducir la brecha de capacidades empleando medios asimétricos. En enero de 2007, se realizó una prueba de un misil anti-satelital que aparentemente tuvo éxito, en la cual China destruyó un satélite viejo.²³ China también desarrolla actividades para contrarrestar la superioridad tecnológica de EUA mediante el mejoramiento de su fuerza aérea, armada y fuerza misilera, incluyendo su arsenal nuclear.

También se encuentra desarrollando misiles cruceros de ataque terrestre guiados por GPS (Sistema de Posicionamiento Global).²⁴

Mayor influencia geopolítica. La cuarta meta estratégica de China es obtener más influencia geopolítica. Mientras sus fuerzas armadas se modernizan, China se concentra en la diplomacia multinacional y el poder económico para incrementar el nivel de influencia regional e internacional. Semejante a sus previas metas, el deseo de tener más poder radica en la experiencia histórica del país. En la cima de la historia imperial de China, otros estados en su ambiente estratégico consideraban a China como el poder dominante en la región, un hecho que se reflejaba en la política exterior de China en ese entonces. Estos otros estados mantenían su autonomía política siempre y cuando reconocieran la superioridad de China a través de rendirle un tributo económico.

Este sistema tributario dominó la política exterior de China durante las dinastías Ming y Qing. Tenía tres principios: “En primer lugar, China se consideraba el ‘corazón central’ (*zhongxin* en mandarín) de la región, con un sistema tributario que aseguraba su ambiente general de seguridad. Segundo, China necesitaba un ambiente externo estable inmediatamente alrededor del Reino Medio para mantener su propia estabilidad interna y prosperidad. Finalmente, el emperador chino, en el ‘corazón’, en principio daba más favores a los estados o reinos tributarios que los que recibiera de ellos; por su ‘generosidad’, el emperador [recibía] su respeto y buena voluntad”.²⁵ Este protocolo reflejó el sentido filosófico de China sobre el ordenamiento mundial vinculado, y exigió una reciprocidad estructurada.

A cambio, los otros estados en la región tenían que pagar tributos económicos y políticos a China, en una manera muy sistemática, por medio de representantes especiales. Basado en el estatus de un país en el ordenamiento regional, este tenía que mandar su representante en intervalos regulares: una vez por año para Corea; una vez cada dos años para el Reino Ryuku (hoy en día las islas de Okinawa); una vez cada tres años para Siam (Tailandia) y una vez cada cinco años para Sulu (el sur de las islas filipinas).²⁶

Rehusar pagar tributos arriesgaba sanciones políticas y económicas o hasta represalias militares. El sistema tributario representó lo que

los chinos consideraron un orden virtuoso en su región, por lo cual se resistieron a interferir en los asuntos internos de los estados tributarios siempre que estos continuaran reconociendo la hegemonía de China (cosmológicamente mandada) en el orden regional. Los chinos consideraron este tipo de sistema regional beneficioso para la coexistencia pacífica:

Dentro de la cosmología de las relaciones interestatales, China estaba en la cumbre de todo, proporcionando un modelo intelectual y burocrático de gobierno eficaz y formal tanto para los chinos como para quienes no lo eran. Se esperaba que los otros estados o reinos fuera del reino de China imperial reconociesen, y de ese modo validasen, la posición superior del emperador de este orden mundial chino-céntrico. La deferencia a la autoridad del soberano chino no sólo afirmó, conceptualmente, las apropiadas relaciones éticas entre estados, sino también desde el punto de vista de los chinos, aseguró la paz y tranquilidad en el orden mundial de China, eliminando cualquier desafío ideológico contra la posición superior de los estados chinos.²⁷

Los chinos fundamentaron esta idea de un orden mundial chino-céntrico en las ideas cosmológicas y filosóficas de Confucio, siendo sabedores de que el reinado virtuoso es importante tanto en términos cosmológicos como en el pilar central de la legitimidad política.

Confucio enfatizó la antigua tradición donde el culto del soberano por la virtud y la gobernabilidad era, en el más amplio sentido, la base de la seguridad del estado y la prosperidad. Según Confucio, la “seguridad externa yace en la corrección interna, en el empleo de oficiales capaces por parte del soberano, en la reducción de las cargas económicas para sus ciudadanos y en el establecimiento de condiciones tales que la población este contenta con su posición en el orden socio-económico-político”.²⁸ A nivel internacional, la “corrección” implica que si un poder regional dominante proporciona un ejemplo de liderazgo virtuoso, es lógico que los otros estados en la región reconozcan la legitimidad de su liderazgo.

Como se ha señalado antes, la filosofía confuciana también da a entender que si un soberano lidera sin la virtud, sus ciudadanos pueden reemplazarlo, y cualquier esfuerzo—



hasta las operaciones militares—que se realice para derrocar a un mal soberano llega a ser una acción justa en la misma manera que es una acción justa para los oprimidos luchar en contra de su opresor. Los chinos consideran al universo como una red de relaciones, en la cual aún las infracciones éticas menores provocan reacciones en cadena duraderas, afectando así la totalidad de la existencia. Este sentido cosmológico de la rectitud se ha llevado a cabo repetidas veces en la historia política de China. En la fusión de la vida cotidiana y el orden cosmológico, los chinos han vinculado intrínsecamente la estabilidad interna con la estabilidad externa. Desde el punto de vista chino, ser confuciano certificó su hegemonía ética, lógica y metafísicamente.

China emplea su sentido de rectitud confuciano para criticar el orden internacional actual, dominado por EUA. Para respaldar su argumento, China sostiene que las políticas de EUA, que por cierto no pueden ser confucianas, son la causa principal de la inestabilidad alrededor del mundo. Por esa razón, China está promoviendo un “nuevo concepto de seguridad”, como ordenamiento mundial alternativo. Este concepto mantiene los mismos principios centrales de los “cinco principios de la coexistencia pacífica” que sirvió como el lema para la mayoría de la política exterior de China desde los años 50 hasta el presente: “el respeto mutuo por la

integridad territorial y soberanía, la no agresión mutua, no intervención en los asuntos internos ajenos, igualdad y beneficio mutuo así como la coexistencia pacífica”.²⁹

Además de promover estos principios, el nuevo concepto de seguridad critica el existente orden mundial dominado por eua al sostener que la “seguridad en la era pos Guerra Fría debe ser considerada en su totalidad, no sólo en términos militares; los puntos de vista de todos los países,

Las Fuerzas Armadas de China, el Ejército de Liberación Popular (ELP), es la fuerza militar más grande del mundo.

sin importar su tamaño, deben ser considerados por igual; y los asuntos de seguridad no tradicionales deben competir con los asuntos tradicionales en términos de importancia...”³⁰ Para operacionalizar este concepto, China, a lo menos por ahora, enfatiza la necesidad de seguridad colaboradora a través de la “negociación, cooperación, interacción económica y el fomento de la confianza, en lugar de enfrentarse con potenciales adversarios”.³¹ Estos métodos reflejan el confucianismo ortodoxo total que influye su cultura estratégica.

China ha respaldado estas declaraciones con un frenesí de actividad diplomática que comenzó después del término de la Guerra Fría, se aceleró a mediados de la década de los 90 y que continúa en la actualidad alrededor de todo el mundo. En 1996, China comenzó el grupo Shangai Cinco con Rusia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán. Con la adición de Uzbekistán, la organización creció para formar la Organización de Cooperación de Shangai. En 1997-1998, China fue participante activo en las Discusiones Cuatripartitas de la Península Coreana (China, Corea del Norte, Corea del Sur y EUA), y el mismo año, la crisis económica asiática sirvió como el elemento catalizador para el aumento de la diplomacia multinacional China. Sus esfuerzos diplomáticos en el este asiático desde ese tiempo han reflejado una preferencia por la diplomacia en vez de la fuerza militar, una forma de autocontrol consistente con su cultura estratégica, absolutamente contingente y pragmática.

La estrategia en práctica: China y la CEA

Como fue mencionado en la introducción, China ha comenzado a considerar las organizaciones multinacionales como facilitadoras para lograr sus metas estratégicas. De ese modo, ayudó a formar la ASEAN +3 y ahora intenta desarrollar la Comunidad regional del Este Asiático. Las acciones de China con relación a la propuesta CEA nos da una idea de cómo China emplea a las organizaciones multinacionales para convertir la gran estrategia en una práctica exitosa.

La crisis económica que originó la creación de la ASEAN +3 provocó un cambio fundamental en la manera en que los países asiáticos y China se consideraron uno a otro. La crisis comenzó en Tailandia en 1997, donde una devaluación monetaria aguda causó más devaluaciones y otras debacles a través del pacífico occidental así como efectos económicos de segundo y tercer orden alrededor del mundo. Sólo unos meses después que comenzó la crisis, las depreciaciones monetarias hicieron un promedio de un 50% en relación con el dólar norteamericano.³² En junio de 1998, Corea del Sur y los estados asiáticos más afectados habían perdido US\$ 50 billones por año en ingresos y más de US\$ 500 billones en la capitalización de mercados. El desempleo total aumentó a 20 millones de personas en Indonesia por sí sola, contribuyendo así a manifestaciones y luego a la caída del régimen de Suharto.³³ Ni qué decir, otros estados asiáticos también se encontraron enfrentando inquietudes políticas.

Durante este tiempo crucial, emergió China como una fuerza estabilizadora aparentemente benéfica en la región al resistir las presiones para devaluar su propia moneda y al proporcionar inversiones de capital a sus vecinos afectados. Estimulados por la benevolencia y apoyo de China, así como la necesidad de prevenir futuras crisis, muchos de los países de la región formaron la ASEAN +3, que muy pronto se convirtió en un foro para discutir también los asuntos políticos y de seguridad.

Esta eventualidad fue tanto más excepcional cuando se considera la historia de relaciones turbulentas de China con la región. Durante los años 60 y 70, China apoyó a las insurgencias maoístas en el sureste asiático y tenía una variedad

de conflictos fronterizos en evolución con países del este asiático en el mar de China meridional.³⁴ China y Vietnam libró dos batallas navales entre 1974 y 1988 que derivaron en la ocupación china de las islas Paracel y los arrecifes cerca de las islas Spratley.³⁵ China ha continuado considerando otras opciones para explorar los alrededores de las islas Spratley, los que son controlados por otros países miembros de la ASEAN. En 1995, el Ejército de Liberación Popular ocupó el arrecife Mischief, reivindicado por las Filipinas y luego en 1997 realizó incursiones en el arrecife Scarborough.³⁶ En marzo de 1995, buques de la armada de Indonesia abrieron fuego sobre un buque pesquero chino en las aguas reclamadas por Kuala Lumpur, y similares escaramuzas han tenido lugar entre la Armada de las Filipinas y buques de la flota pesquera de China.³⁷ Por esta razón, el poder blando de China durante la crisis económica—que rehusó devaluar su moneda y proporcionó ingresos de capital a las naciones afectadas—reparó muchos años de enemistad creada por acciones agresivas.

China ha aprovechado la oportunidad de ganar influencia con los miembros de la ASEAN. En 2002, firmó la Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar de China Meridional.³⁸ Esta exigió a los signatarios a “emprender a resolver los conflictos territoriales y jurisdiccionales por medios pacíficos” sin “recurrir a la amenaza o empleo de la fuerza”.³⁹ Obviamente, la nueva estrategia que enfatizó la cooperación y renunció a la fuerza había entrado en vigor. Además, en la cumbre de 2004 de la ASEAN, el Primer Ministro chino Wen Jiabao expresó su apoyo para dos propuestas, siendo una de ellas el desarrollo de un Área de Libre Comercio chino-ASEAN y la otra el establecimiento de la Comunidad del Este Asiático para discutir los asuntos políticos y de seguridad. (El Primer Ministro indonesio Abdullah Badawi propuso inicialmente esta idea en 1991 cuando planteó la idea de una Junta Ejecutiva Económica Asiática).⁴⁰

El concepto de la Comunidad del Este Asiático dio otro paso adelante con ocasión de la primera Cumbre del Este Asiático, celebrada a mediados de diciembre de 2005. China participó en la cumbre junto con India, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y las 10 naciones de la ASEAN.⁴¹ Aunque las tensiones entre China y

Japón dificultaron los esfuerzos de la reunión, los proponentes de la cumbre la consideraron como un primero paso para el eventual establecimiento de una organización económica y política asiática semejante a la Unión Europea o la OTAN.⁴² En enero de 2006, la Cumbre del Este Asiático celebró una segunda reunión, en la cual los miembros llegaron a un acuerdo sobre la cooperación civil-nuclear para reducir la dependencia regional en los hidrocarburos, indica que las futuras cumbres abordarán asuntos que abarcan las distintas, pero interrelacionadas dimensiones del sector económico, la energía y la seguridad.

Continúa la especulación en relación con que estas cumbres podrían catalizar el desarrollo de una Comunidad del Este Asiático. En las palabras del Primer Ministro Mammohan Singh de la India, “La meta principal de la Cumbre del Este Asiático debe ser la de comenzar el proceso que al final resultará en el establecimiento de una comunidad del Este Asiático para formar un arco de prosperidad”.⁴³ En caso de que la Comunidad del Este Asiático llegue a ser realidad (y parece que será), China habrá logrado otra vía que puede usar para influir en sus vecinos asiáticos. En la segunda Cumbre del Este Asiático, Wen Jiabao presentó tres propuestas de importancia para la futura Comunidad del Este Asiático: “La cooperación en el Este Asiático debe mejorar el desarrollo mutuo y la prosperidad de la región. La cooperación debe traer aparejada

...el ELP se concentra en prepararse para luchar y ganar conflictos de corta duración y alta intensidad en la periferia de la nación para defender su integridad territorial.

la armonía entre todos los países de la región. El desarrollo diversificado de los sistemas sociales y culturas debe ser protegido”.⁴⁴

Al utilizar un lenguaje delicado para persuadir a sus vecinos, los chinos esperan cambiar el estatus quo a favor de un marco multilateral más amplio en el cual China jugará un papel de líder y poder dominante. Además del peso político adquirido, China también ejercería más poder económico. En conjunto, estos dos elementos

repercutirían en una mayor cooperación regional con un incremento del comercio y del acceso a los recursos energéticos. Los beneficios de China incluirían un nivel más alto de seguridad interna, más prosperidad económica y mejor seguridad estratégica. También debemos considerar que el uso de la palabra “armonía” por Wen da a entender que quería hacer más que persuadir a sus vecinos. Al ser la armonía un concepto confuciano clave, tal vez Wen prevea una Comunidad del Este Asiático que incorpore la totalidad de la filosofía tradicional de China.

Otras novedades dan fe del ímpetu creciente de la cooperación económica y política entre China y la ASEAN. En el año 2004, China consintió en establecer un Acuerdo de Libre Comercio con la ASEAN antes de 2010. El acuerdo establecería la mayor área de comercio libre en el mundo, con una población de casi 2 billones de personas y un PIB de más de US\$ 6 trillones. El comercio bilateral entre China y los países de la ASEAN alcanzó US\$ 105,9 billones en el mismo año, y en el 2005 se incrementó en un 23%, hasta US\$ 130 billones. La ASEAN ha llegado a ser el quinto mercado de exportación más grande

Para respaldar su argumento, China sostiene que las políticas de EUA, que por cierto no pueden ser confucianas, son la causa principal de la inestabilidad alrededor del mundo.

para China y la cuarta fuente más grande de sus importaciones. El Presidente Hu Jintao predice que el volumen comercial con la ASEAN crecerá a US\$ 200 billones en 2010.⁴⁵

La necesidad china de recursos energéticos para alimentar su crecimiento sigue siendo un asunto de altísima importancia. Actualmente, el segundo consumidor de energía en el mundo después de EUA, China ha mantenido una impresionante tasa de crecimiento económico desde las reformas económicas en los inicios de los 80.⁴⁶ La tasa de crecimiento del PIB chino, por ejemplo, saltó de un ya sólido 8% en 2002 a un 9,1% en 2003.⁴⁷ En 2006, esta tasa se había

incrementado a un 10,7%, poniendo a China en la dirección para convertirse en el tercer mayor sistema económico a fines de 2008. Según un experto renombrado en los asuntos energéticos chinos, “China podría ser el sistema económico más grande del mundo en 2050, en términos de paridad de poder adquisitivo”.⁴⁸ El creciente sector económico de la nación impulsó la demanda de petróleo a más de 5,5 millones de barriles por día (bpd) en 2003, con pronósticos que sugieren requerimientos de más de 14 millones de bpd en 2025.⁴⁹ Sin embargo, la producción petrolífera interna ha crecido a un ritmo mucho más lento, reflejando la creciente dependencia de China en importaciones de petróleo para financiar su crecimiento económico.⁵⁰ En 2004, Pekín gastó US\$ 7 billones más de su superávit presupuestario de comercio exterior para comprar el petróleo, pagando más de US\$ 43 billones, siendo el artículo importado más grande del país.⁵¹

Estas cifras demuestran la creciente dependencia china en el petróleo importado y sugieren que sólo representan la punta del iceberg, puesto que China todavía es un país en vías de desarrollo. Hoy en día, por ejemplo, sólo hay 10 vehículos motorizados por cada 1.000 habitantes, mientras que la tasa de EUA es 700 por 1.000. La diferencia implica que la demanda energética potencial de China sólo para automóviles podría crecer hasta un 7.000 % a medida que se moderniza. Un experto predice que China podría tener 250 millones de carros en 2050, una cifra extraordinaria tomando en consideración de que sólo había 700 millones de automóviles en el mundo en 1999.⁵²

China, dado a su potencialmente enorme consumo de petróleo, quiere mantener buenas relaciones con las regiones estratégicas a lo largo de las rutas de navegación de los petroleros para asegurar el acceso y el tránsito sin impedimentos. Cuando se considera que el estrecho de Malacca en el sureste asiático conecta el Océano Índico y el mar de China Meridional y a través de esta ruta de tránsito principal fluye un 65% de las importaciones de petróleo de China, se entiende el anhelo de los chinos por mantener relaciones estables con la ASEAN.⁵³

Por todas estas razones, China no sólo apoya el desarrollo de una Comunidad del Este Asiático

y otras organizaciones regionales, sino también asume un papel de liderazgo en las mismas para posicionarse y obtener beneficios económicos y políticos. ¿Qué significa esto para EUA, y cómo debe reaccionar?

Cómo ser el “poder dominante preferido”

Después de la II GM, EUA dependió de un sistema de alianzas bilaterales conocido como el “Sistema San Francisco” (así llamado porque muchas de estas alianzas se forman durante la conferencia de Japón celebrada en San Francisco, California en septiembre de 1951).⁵⁴ En esta conferencia, EUA firmó distintos acuerdos de defensa con Australia, Japón y las Filipinas. Estos fueron complementados en los siguientes años con tratados adicionales con Corea del Sur, Taiwán y Tailandia.

Este sistema debería servir los intereses de EUA hacia el futuro, pero necesita un poco de mantenimiento. La mejor estrategia para EUA es la de mejorar las relaciones bilaterales en el Pacífico occidental mientras se toman medidas para disuadir conflictos y prevenir una carrera de armamentos en la región. Podría comenzar con Corea del Sur. En los últimos años las relaciones entre EUA y Corea del Sur han sufrido, y EUA está reduciendo sus fuerzas en la península para apoyar en mejor forma las operaciones en Afganistán e Irak. La *Global Defense Posture Review*, publicada en 2004 por EUA, repercutió en la decisión de replegar más de 12.500 tropas de Corea del Sur antes del fin de 2008.⁵⁵ Para demostrar su compromiso a la estabilidad en la región, EUA no debería realizar más reducciones de fuerzas para la reunificación pacífica de las dos Coreas—aun cuando este evento es muy poco probable dada la serie de dificultades que impondría a Corea del Sur.

Además del antes mencionado “mantenimiento de alianzas”, EUA también debe cultivar vínculos más estrechos con India e Indonesia. India es la democracia más populosa del mundo, tiene unas fuerzas armadas poderosas y una frontera común con China, mientras Indonesia es el país musulmán más populoso del mundo y sus aguas territoriales rodean el estrecho de Malacca. El reciente acuerdo nuclear entre EUA e India es un paso adelante. Los esfuerzos de socorro

de EUA luego de las secuelas del devastador tsunami que destruyó la provincia indonesica de Banda Aceh, han abierto las puertas para más cooperación en este país.

EUA también debe relacionarse diplomáticamente con las partes en los conflictos territoriales que amenazan la estabilidad regional. Entre estos, el dilema de seguridad de Taiwán presenta el desafío más serio. Hasta ahora, la política norteamericana de “ambigüedad estratégica” funcionó bien al asegurar simultáneamente a China y Taiwán. En las palabras de un prominente experto de asuntos chinos, la política tiene dos elementos principales: “(1) compromisos claros y creíbles con respecto al traslado de capacidades defensivas a Taiwán y, si es necesario, intervenir en favor de Taiwán; y (2) confianza política de que EUA no intenta emplear su superioridad ahora ni en el futuro para dañar los intereses centrales de seguridad de China al promover la independencia de Taiwán”.⁵⁶ El primer elemento sirve para impedir la posibilidad de un ataque chino en contra de Taiwán y el segundo para prevenir que Taiwán cambie de forma unilateral el estatus quo.

No obstante, dos sucesos significativos desafían la eficacia de esta política. Primero, con la evolución política de Taiwán, ha llegado a ser cada vez más difícil de imaginar cualquier tipo de reconciliación con la República Popular de China aceptable para ambas partes. Mientras más responsablemente asuma el gobierno taiwanés actual o futuro la voluntad de su pueblo, lo más probable es que su inclinación a promover la independencia sea mayor. Por otro lado, los ciudadanos de Taiwán han demostrado que son lo suficientemente pragmáticos como para evitar la toma de decisiones imprudentes en relación con su independencia que pudiera provocar una guerra. Detuvo eficazmente la campaña de autonomía del Presidente Chen Shui-Bian al votar por su oponente, el Partido Kuomintang de China, dándole la oportunidad de reasumir el control de la legislatura en medio de la presidencia de Chen. La popularidad decreciente del Presidente y su Partido Democrático Progresivo ha mejorado por lo menos algunas de las preocupaciones relacionadas con una provocación hacia la República Popular de China, pero la tendencia

taiwanesa a desear la independencia, hace más precario el mantenimiento del equilibrio en entre los dos países para EUA.

El segundo elemento catalizador del cambio es el hecho que el equilibrio militar entre China y Taiwán ha comenzado a favorecer al primero. En 2004, China realizó dos ejercicios anfibios de gran escala (a nivel de división a grupo de ejércitos), uno de los cuales incluyó explícitamente el escenario de Taiwán. Ha colocado más de 700 misiles balísticos en la costa directamente frente a Taiwán, y agrega más cada año. China también está adquiriendo y desarrollando municiones de precisión, incluyendo los misiles cruceros desplegados en tierra. Es significativo que China tenga más de 700 aviones en el radio operativo de Taiwán, y ha comprado a Rusia aviones caza-bombarderos Sukhoi Su-27 y Su-30, transportes Ilyushin Il-76 y aviones de reabastecimiento aéreo Il-78/Midas.⁵⁷

En el ambiente marítimo, las fuerzas navales de China se aumentan concentrándose en los submarinos y buques lanzamisiles. Ha adquirido ocho submarinos diesel más de tipo Kilo a Rusia para reforzar los cuatro que ya tiene. También está desarrollando activamente sus propios submarinos diesel—los tipos Song y Yuan. Ha desplegado dos destructores misileros rusos de tipo Sovremenny y tiene un contrato con Rusia para adquirir dos más.

En el campo político, el Congreso Popular Nacional de China aprobó una ley anti-secesionista en marzo de 2005 para presionar a los líderes taiwaneses y para formar la base legal para el uso de la fuerza contra Taiwán en algún punto en el futuro. Entretanto, los gastos militares de Taiwán han disminuido a un ritmo constante en términos reales durante la última década, aún cuando la modernización de las fuerzas navales, aéreas y misilísticas chinas han acrecentado la necesidad de adoptar contramedidas que podrían prevenir una abrumadora y rápida invasión a la isla.

Por todas estas razones, la política de “ambigüedad estratégica” con respecto a Taiwán será cada vez más difícil de gestionar para EUA. Nuestro gobierno debe establecer las condiciones para asegurar que esta postura política pueda mantenerse en el tiempo de tal manera que permita una solución política pacífica al dilema

de seguridad. La política podría requerir algunas “clarificaciones” activas durante la cuales EUA aumentaría el nivel de cooperación de seguridad con Taiwán hasta que se resuelva la situación política. Dada la presión que estas acciones tendrían en las relaciones entre China y EUA, éste debe alentar a China y Taiwán a llegar a una solución política lo más pronto que sea factible.

Además de disuadir el conflicto, EUA también debe liderar un esfuerzo multinacional para instituir el control de armamentos en la región. La desconfianza regional ha acelerado la iniciativa japonesa de revisar el Artículo Nueve de la constitución de esta nación, lo que podría generar la “normalización” de las fuerzas armadas japonesas y legalizar su participación en tratados de defensa.⁵⁸ En enero de 2007, el Gobierno de Japón elevó su Agencia de Defensa a un Ministerio de Defensa independiente, un paso que probablemente se oriente hacia la “normalización” y constituya una evidencia de una nueva actitud entre los japoneses.

Mientras tanto, el Gobierno de Japón todavía no ha convencido a otras naciones del este asiático sobre su sinceridad en relación con las disculpas ofrecidas por su agresión en el pasado, y las visitas oficiales al sepulcro de Yasukuni, donde fueron enterrados 12 criminales de guerra convictos japoneses de “Categoría A”, no ayuda a cambiar esta impresión. Eso junto con la reacción del Gobierno de Japón con respecto al constante antagonismo de Corea del Norte a menudo eleva las tensiones con China. En esta confusión, las ambiciones nucleares de Corea del Norte representan un gran obstáculo para la armonía en las relaciones chinas con Japón.

El 9 de octubre de 2006, desafiando a la comunidad internacional y a los países que participaban en las Discusiones de las Seis Partes, Corea del Norte realizó su primera prueba nuclear. Este evento culminó el esfuerzo de tres décadas de Corea del Norte en desarrollar un arma nuclear. Una semana después, EUA confirmó la prueba basado en datos atmosféricos y sismológicos, y estimó que su magnitud fue menos de un kilotón.⁵⁹ Aunque dicha magnitud es mucho menor que la primitiva bomba atómica *Fat Man* y sus 21 kilotonnes que EUA detonó sobre Nagasaki, su impacto político es enorme: Corea del Norte ha adquirido la

capacidad de desarrollar material fisionable y los elementos básicos para transformarlo en armamento nuclear.⁶⁰ Además, a mediados de 2008 se prevé que Corea del Norte podría tener entre 40 y 68 kilogramos de material físil, una cantidad suficiente para fabricar de 8 a 17 armas nucleares.⁶¹

Tanto o más alarmante para Japón, es la rápida mejora que realiza Corea del Norte a su programa de misiles. El vuelo de prueba del Taep'ŏ-Dong

1 de 1998 que sobrevoló el norte de Japón en su trayectoria al área de impacto en el Océano Pacífico fue un acto espectacular de provocación. En su prueba de misiles más reciente, el 4 de julio de 2006, lanzó seis misiles balísticos más en el mar de Japón, indignando nuevamente a la población japonesa e incrementando el respaldo para unas fuerzas armadas “normales”, es decir no constreñidas por prohibiciones constitucionales.⁶²



AFP, Sam Yeh

El Presidente taiwanés Chen Shui-Bian en un desfile militar, 10 de octubre de 2007. En primer plano se encuentra un sistema antiáereo Sky Sword de fabricación taiwanesa. El país ha desarrollado dos sistemas misilísticos para defenderse contra China.

En un evento digno de asombro, Corea del Norte ha fomentado el debate sobre si Japón debería o no desarrollar sus propias armas nucleares. Este debate representa un momento decisivo en la historia moderna de Japón. Algo impensable que ha sido posibilitado por el conocimiento público actual respecto a las vulnerabilidades del terrorismo estatal, concretamente desde Corea del Norte.

Sin embargo, la cuestión que ha afectado más profundamente las percepciones y sentimientos japoneses ha sido la revelación en los últimos años de los secuestros de jóvenes japoneses de las playas en el norte del país realizados por comandos norcoreanos. La población que inicialmente se oponía firmemente a una revisión constitucional ha experimentado un cambio de opinión colectivo desde 2002, cuando emergieron los hechos acerca de los secuestros. Persiste la especulación popular sobre el alcance de las intrusiones norcoreanas, y la población japonesa, que no hace mucho se mostraba pacífica se ha transformado mayoritariamente agresiva.

Si Japón continúa desarrollando sus ya formidables fuerzas militares, o aún más controversial, si desarrolla armamento estratégico, sus acciones sin duda alguna instigarán una carrera armamentista con China.

EUA debe responder al abordar el asunto nuclear directamente con Corea del Norte mediante el empleo de la diplomacia bilateral y multilateral. Debe continuar respaldando las Discusiones de las Seis Partes e incluso intentar ampliar su agenda para abarcar otros asuntos de seguridad que afectan a la región. Estos asuntos podrían incluir el control de armas, medidas de confianza mutua, proliferación nuclear, el terrorismo y seguridad energética, además del desarme norcoreano. Este tipo de escenario establecería un marco regional más preciso, a través del cual EUA y otros poderes regionales podrían abordar los asuntos de seguridad.

También haría posible que EUA continúe siendo un participante importante en el desarrollo de una comunidad de seguridad en el este asiático.

Conclusión

China emplea pragmáticamente su poder blando para adquirir más influencia en apoyo de su gran estrategia. Esta táctica es coherente con su cultura estratégica, y como tal, no representa una creencia fundamental en las virtudes de la diplomacia colaboradora. Más bien, dada la oportunidad presentada por la dinámica del período pos Guerra Fría así como la gran disparidad de capacidades militares entre EUA y China, el poder blando simplemente funciona mejor.

En el futuro, dos resultados extremos son posibles, en la medida que China prosiga con su gran estrategia. Que la República Popular de China pueda lograr el éxito en el desarrollo de organizaciones de seguridad en la región en la cuales juegue un rol hegemónico. Tal resultado reduciría en gran parte la influencia regional de EUA, especialmente si EUA no presta suficiente atención al este asiático. Por otro lado, China podría encontrar serios desafíos internos y externos que amenacen sus metas estratégicas y hacerla recurrir a medidas más drásticas en el ámbito de la diplomacia bilateral e incluso a la coerción militar.

Afortunadamente, una estrategia de EUA puede prevenir ambos resultados. EUA debe perfeccionar el sistema existente de alianzas bilaterales estilo San Francisco, mantener su presencia militar avanzada en la región y desarrollar un mecanismo regional de seguridad—tal vez una estructura similar a las Discusiones de las Seis Partes pero formalizada—para abordar los principales asuntos de seguridad, como el control de armas. Los esfuerzos de esta índole posibilitarán que EUA mantenga su relevancia estratégica en la región y cultive una imagen positiva como el “poder dominante preferido” para los estados del este asiático.**MR**

NOTAS

1. El poder blando contraste con el poder duro. Aunque el primero da a un estado la capacidad política y económica de influir sus deseos por medio de la diplomacia, el último enfatiza el empleo sanciones materiales, amenazas, o la fuerza militar activa. Para leer más información sobre el poder blando, véase Joseph S. Nye, hijo, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2002).

2. Michael D. Swaine y Ashley J. Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future* (Santa Mónica, California: RAND, 2000).

3. Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security* (Stanford, California: Stanford University Press, 2005), pág. 38.

4. Jing-dong Yuan, *Asia-Pacific Security: China's Conditional Multilateralism*

and Great Power Entente (Carlisle, Pensilvania: Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA, Instituto de Estudios Estratégicos, 2000), pág. 2.

5. Baiyi Wu, "Chinese Security Concept and its Historical Evolution", *Journal of Contemporary China* 10, nro. 27 (2001): págs. 275-83.

6. Por primera vez, Jack Snyder usó el término "cultura estratégica" en un esfuerzo de entender la estrategia nuclear de la Unión Soviética. Véase Jack Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations* (Santa Mónica, California: RAND, 1977). Para una discusión de la cultura estratégica en términos generales, véase Alastair Johnston, "Thinking About Strategic Culture", *International Security* 19, nro. 4 (Primavera de 1995): págs. 32-64; Peter J. Katzenstein, editor, *The Culture of National Security* (Nueva York: Columbia University Press, 1996); y Ken Booth y Russell Troad, editores, *Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region* (Houndsmills, Basingstoke, Inglaterra: Macmillan Press, 1999).

7. Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures* (Nueva York: Basic Books, 1973), pág. 89.

8. Aaron Wildavsky, "Change in Political Culture", *Politics* 21, nro. 2 (1985): pág. 95.

9. Johnston, "Thinking About Strategic Culture", pág. 45.

10. Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1995), pág. 1.

11. *Ibid.*, pág. 25.

12. Para más referencias acerca de la idea de que China tiene una cultura estratégica pacifista, véase F.F. Liu, *A Military History of Modern China, 1924-1949* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1956); Edward L. Dreyer, "Military Continuities: the PLA and imperial China", en William W. Whitson, editor, *The Military and Political Power in China in the 1970s* (Nueva York: Praeger, 1972); Frank A. Kierman Jr. y John K. Fairbank editores, *Chinese Ways in Warfare* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1974).

13. Johnston, *Cultural Realism*, pág. 243.

14. "China Faces up to Growing Unrest", *Asia Times*, 16 de noviembre de 2004.

15. Para más información acerca de los problemas socioeconómicos de China, véase "Farmers Being Moved Aside by China's Booming Market in Real Estate", *New York Times*, 8 de diciembre de 2004, pág. A1; "China Faces up to Growing Unrest", *Asia Times*, 16 de noviembre de 2004; George Gilboy, "The Myth Behind China's Miracle", *Foreign Affairs* (Julio/Agosto de 2004); Jae Ho Chung y Zhang Ye, "Chinese State, Chinese Society: Facing a New Century", *Brookings Northeast Asia Survey 2002-2003*; y Gordon Chang, *The Coming Collapse of China* (Nueva York: Random House, 2001).

16. Swaine y Tellis, págs. 28-29.

17. *Ibid.*, pág. 65.

18. La Oficina del Secretario de Defensa, *Annual Report to Congress: the Military Power of the People's Republic of China 2005*.

19. Para más información acerca de este impacto en las reformas del Ejército de Liberación Popular, véase David Shambaugh, *Modernizing China's Military: Prospects, Problems, and Prospects* (University of California Press, 2004).

20. *Annual Report to Congress: the Military Power of the People's Republic of China 2005*.

21. La cifra oficial anunciada por China es US\$ 24,6 Billones, pero en realidad los gastos probablemente varían de US\$ 45 billones a US\$ 85 billones en el año 2005. Véase *Global Security online*, *Worldwide Military Expenditures* (2004), <http://globalsecurity.org/military/worldspending.htm>.

22. *International Monetary Fund, World Economic Outlook Database* (septiembre de 2006), datos para el año 2005, www.yemenembassy.org/economic/Reports/IMF/IMF_World_Economic_Outlook_2005.pdf.

23. "Asian nations express concern over China's anti-satellite test, press Beijing to explain", *International Herald Tribune*, 19 de enero de 2007, www.iht.com/articles/ap/2007/01/20/asia/AS-GEN-Asia-China-Test.php.

24. Michael Chase, "China's Second Artillery Corps: New Trends in Force Modernization and Training", *China Brief: A Journal of News and Analysis*, 6, nro. 25 (19 de diciembre de 2006).

25. Eric Teo, "Asian Security and the Reemergence of China's Tributary System", *China Brief: A Journal of News and Analysis* 4, nro. 8 (16 de septiembre de 2004).

26. *Ibid.*

27. Swaine y Tellis, pág. 14.

28. Johnston, *Cultural Realism*, pág. 64.

29. Denny Roy, "China's Pitch for a Multipolar World", *Asia-Pacific Center for Security Studies* tomo 2, nro. 1 (Mayo de 2003): pág. 2.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. Sheldon W. Simon, *The Economic Crisis and ASEAN States' Security* (Carlisle, Pensilvania: Instituto de Estudios Estratégicos, 1998), pág. 1.

33. Stephen J. Blank, *East Asia in Crisis: The Security Implications of the Collapse of Economic Institutions* (Carlisle, Pensilvania: Instituto de Estudios

Estratégicos, 1999), pág. 5.

34. Graham Hutchings, *Modern China: A Guide to a Century of Change* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2001), pág. 38.

35. Rex Li, "China and Regional Security—External Perceptions and Responses" en *Searching for Peace in Asia Pacific: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, editores Annelies Heijmans, Nicola Simmonds y Hans van de Veen (Colorado: Lynne Rienner Publishing, 2004), pág. 191.

36. *Ibid.*, pág. 190.

37. Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia* (Nueva York: Routledge, 2001), pág. 135.

38. Para buen análisis de los cambios en las relaciones entre China y la ASEAN, véase "China and Southeast Asia: The Difference of a Decade", en *Northeast Asia Survey*, abril de 2003, editores Richard Bush y Catherine Dalpino (Washington DC: Brookings, 2003), págs. 77-90.

39. La Administración de Información Energética de EUA, "South China Sea" (marzo de 2006), www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/Background.html.

40. Mohan Malik, "China and the East Asian Summit", *Asia Pacific Center for Security Studies*, febrero de 2006, pág. 2, www.apcss.org/Publications/APSSS/ChinaandEastAsiaSummit.pdf.

41. *Ibid.*

42. "East Asia Stages Inaugural Summit", *BBC News*, 14 de diciembre de 2005, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/4526736.stm>.

43. Ashkok Dixit, "East Asia Summit would ultimately lead to creation of East Asia Community; PM", *Daily India*, 15 de enero de 2007, www.dailyindia.com/show/103864.php/East-Asia-Summit-would-ultimately-lead-to-creation-of-East-Asia-community-PM.

44. "Leaders Seek Energy Security", *China Daily*, 16 de enero de 2007, www.chinadaily.com.cn/china/2007-01/16/content_784121.htm.

45. Khalid Nazery, "Port Development Boom in China", *China Brief* tomo 6, nro. 7 (29 de marzo de 2006): pág. 6.

46. El Departamento de Energía-Agencia de Información Energética (DOE-EIA), "China Country Analysis Brief" (julio de 2004), www.eia.doe.gov/emeu/cabs/china.html.

47. *Ibid.*

48. Bernard D. Cole, "Oil for the Lamps of China—Beijing's 21st-Century Search for Energy", *National Defense University McNair Paper* nro. 67 (Washington D.C.: University Press of the Pacific, 2004), vii.

49. David E. Sanger, "China's Rising Need for Oil is High on U.S. Agenda", *New York Times*, 19 de abril de 2005, pág. A8.

50. "China Country Analysis Brief", julio de 2004, www.eia.doe.gov/emeu/cabs/china.html.

51. Wenren Jiang, "Beijing's New Thinking on Energy Security", *China Brief* 6, nro. 8 (12 de abril de 2006), www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=415&issue_id=3686&article_id=2370973.

52. Cole, pág. 52.

53. Jiang.

54. Para más información sobre la dependencia de EUA en las alianzas bilaterales, véase Christopher Twomey, "America's Bismarckian Asia Policy", *Current History* 144, 683 (septiembre de 2005): págs. 243-50.

55. Jim Garamone, "Global Posture Review: Part and Parcel of Transformation", *American Forces Information Service*, 14 de octubre de 2004, 15 de agosto de 2005, www.defenselink.mil/news/Oct2004/n10142004_2004101410.html.

56. Thomas J. Christensen, "The Contemporary Security Dilemma: Detering a Taiwan Conflict", *The Washington Quarterly* tomo 25, nro. 4 (Otoño de 2002): pág. 7.

57. El Departamento de Defensa, *2005 Report to Congress on Chinese Military Power*, Washington DC, 2005.

58. Actualmente, Japón solo tiene una pequeña fuerza de autodefensa. La normalización significaría una expansión de las fuerzas armadas a un nivel más apropiado para el estatus japonés y sus responsabilidades en Asia. Esta fuerza normalizada podría ejecutar todo el espectro de misiones normales de un moderno ejército nacional, incluso la agresión armada.

59. "North Korea's Nuclear Test: The Fallout", *International Crisis Group Asia Briefing* tomo 56 (13 de noviembre de 2006): pág. 2.

60. Hay dos maneras básicas de hacer estallar una reacción de fisión nuclear—un montaje de tipo fusil o implosión. Corea del Norte probablemente realizó la prueba usando algún tipo dispositivo de implosión, puesto que este es lo preferido para el plutonio mientras que el uranio es el material preferido cuando se usa el dispositivo tipo fusil. Según se dice, Corea del Norte ha estado en proceso de desarrollar el plutonio de calidad militar, pero se desconoce si lo ha producido.

61. David Albright y Paul Brannan, "The North Korean Plutonium Stock Mid-2006", *Institute for Science and International Security*, 26 de junio de 2006, <http://isis-online.org/publications/dprk/dprkplutonium.pdf>.

62. "North Korea Test-Launches Missiles", *Wall Street Journal*, 5 de julio de 2006, pág. A3.



Comando de África norteamericano:

¿Un nuevo paradigma estratégico?

Sean McFate

Este nuevo comando fortalecerá nuestro nivel de cooperación en materia de seguridad con África y contribuirá a brindar nuevas oportunidades para reforzar las capacidades de nuestros aliados en África. El Comando de África perfeccionará nuestros esfuerzos para ayudar al pueblo africano a establecer la paz y seguridad y a fomentar nuestros objetivos comunes en cuanto a desarrollo, salud, educación, democracia y crecimiento económico en África.¹

—George W. Bush, Presidente de EUA

EL 6 DE febrero de 2007, el Presidente anunció el establecimiento del décimo comando unificado de combate denominado el Comando de África, o el *AFRICOM*. Su área de responsabilidad abarcará a África e incluirá un número sin precedentes de personas de diversas organizaciones civiles asumiendo posiciones de liderazgo (incluso a un subcomandante civil). El objetivo de este nuevo comando será el de aumentar las posibilidades de cooperación del Departamento de Defensa (*DOD*) con nuestros aliados africanos para establecer un ambiente más estable a través de la cooperación en seguridad.

Sin embargo, las preguntas abundan. La visión del *AFRICOM*, como fue delineada por el Presidente en la ceremonia de inauguración del nuevo comando, es rara en comparación con los otros comandos unificados. Términos como “desarrollo, salud, educación, democracia y crecimiento económico” resultan atípicos para misiones militares, las cuales tradicionalmente se orientan a combatir y ganar las guerras. En muchos sentidos, el Comando de África es un experimento pos Guerra Fría que replantea radicalmente el tema de la seguridad en los inicios del siglo XXI, basado en las lecciones aprendidas sobre el fortalecimiento de la paz desde la caída del Muro de Berlín. ¿Acaso, tendrá éxito? Este artículo examina las diversas posibilidades del *AFRICOM* mediante el análisis de su origen, tiempos establecidos, estrategia y organización interna, así como los desafíos iniciales que enfrentará al nuevo comando.

¿Por qué establecer el *AFRICOM*?

El *AFRICOM* se originó como resultado de un cambio administrativo interno realizado en el *DOD* con la finalidad de remediar “un ordenamiento anticuado, vestigio de la Guerra Fría”, como señaló el Secretario de Defensa, Dr. Robert Gates.² O, en las palabras del Embajador Robert

El Sr. Sean McFate es experto en la política de seguridad africana. Fue un relevante colaborador en los esfuerzos de mantenimiento de paz de EUA en Liberia, Burundi y el Sudán, incluyendo el Programa de Reforma del Sector de Seguridad liberiano. Anteriormente, sirvió como oficial en la 82ª División Aerotransportada del Ejército de EUA. El Sr. McFate recibió su Maestría de la Facultad Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard y dos licenciaturas de la Universidad de Brown.

Loftis, ex miembro de mayor jerarquía del equipo de transición del Comando de África del Departamento de Estado, fue creado porque “consideramos a África más importante en términos estratégicos y merece ser mirada desde su propia óptica.”³ Esa perspectiva es la que dará el nuevo comando unificado.

Los comandos unificados, o comandos de combate, se los instituyeron durante la Guerra Fría para gestionar en mejor forma las fuerzas militares ante posibles enfrentamientos armados con la Unión Soviética y sus aliados. Hoy, ellos son prismas a través de los cuales el Pentágono ve el mundo. Cada comando tiene la responsabilidad de coordinar, integrar y administrar todos los recursos y operaciones de defensa en su área jurisdiccional asignada, conforme con el Plan de Comando Unificado. Este plan es revisado, modificado y aprobado por el Presidente con regularidad.

El diseño del comando unificado ha resultado inadecuado para la participación del *DOD* en África, un continente considerado de menor relevancia estratégica durante la Guerra Fría. El hecho de que el *DOD* nunca designaba un comando unificado para África demuestra la falta de preocupación por uno de los continentes más propensos al conflicto de todo el planeta. Más bien, el *DOD* repartió el territorio africano entre tres comandos unificados: Comando Europeo (*EUCOM*), Comando Central (*CENTCOM*) y Comando del Pacífico (*PACOM*). Esta carencia de enfoque produjo muchos efectos dañinos.

El primer efecto es que África nunca fue considerada como una primera prioridad para ningún comando unificado. Cada uno estimaba que su imperativo estratégico estaba en otro lugar, dejando los asuntos africanos para un segundo o tercer plano. El centro de gravedad estratégico de *EUCOM*, por ejemplo, siempre ha sido el de Europa, asignando la mayor parte de sus fuerzas, estado mayor y recursos a ese continente, incluso después de la caída del Muro de Berlín.

En segundo lugar, la división del continente bajo el mando de tres autoridades diferentes, viola el principio de unidad de mando, aumentando así la posibilidad de descoordinación en la labor del *DOD* en África. Esta carencia de unidad de mando puede presentarse especialmente donde las áreas de responsabilidad entre los comandos unificados

están relacionadas; una hipotética reacción militar norteamericana a la crisis en la región de Darfur en el Sudán, por ejemplo, puede resultar complicada debido a que el área de interés se ubica entre los límites de sector del *EUCOM* y el *CENTCOM*, provocando así desafíos de coordinación.⁴

En tercer lugar, debido al nivel de desinterés histórico, el *DOD* nunca formó un cuadro considerable de expertos dedicados a cuestiones africanas. El *DOD*, sólo a partir de la última década, ha invertido en la conformación del Centro de Estudios Estratégicos de África (un grupo de expertos parecido al Centro Europeo para Estudios de Seguridad George C. Marshall, en Alemania) con la finalidad de apoyar la formulación de la política estratégica de EUA para África.

Finalmente, África nunca se ha beneficiado de los esfuerzos y atención de un comandante norteamericano a nivel de Cuerpo de Ejército, cuya labor incluye colaborar a quienes tienen la responsabilidad de formular políticas, a entender la perspectiva de los países africanos y a formular una eficaz política de seguridad para África.

En conjunto, las cuatro deficiencias mencionadas produjeron una forma de abordar las cuestiones africanas sin la adecuada integración y carente de la prioridad en el Pentágono y, por ende, en las redes interagenciales de EUA.

El *DOD*, en parte como respuesta a esta falta injustificada de atención, tomó la decisión de modificar la estructura del comando unificado, creando el Comando de África (véase figura 1). El establecimiento del *AFRICOM*, como fue señalado por el Secretario Gates ante el Senado de EUA, “nos permitirá tener una metodología más eficaz e integrada que la estructura actual, la cual reparte a África entre [diversos comandos unificados]”.⁵ El Comando de África incluye bajo un solo comando unificado, todos los países considerados tradicionalmente como “africanos”, menos uno. (Egipto es la excepción, debido a sus vínculos con el Medio Oriente en general e Israel en particular. Este permanece siendo parte del área de responsabilidad del Comando Central).

El *AFRICOM* será un comando unificado independiente, asumiéndose únicamente la responsabilidad de África.⁶ Un General a nivel de Ejército lo comandará junto con aproximadamente 400 a 700 miembros de personal. Será ubicado

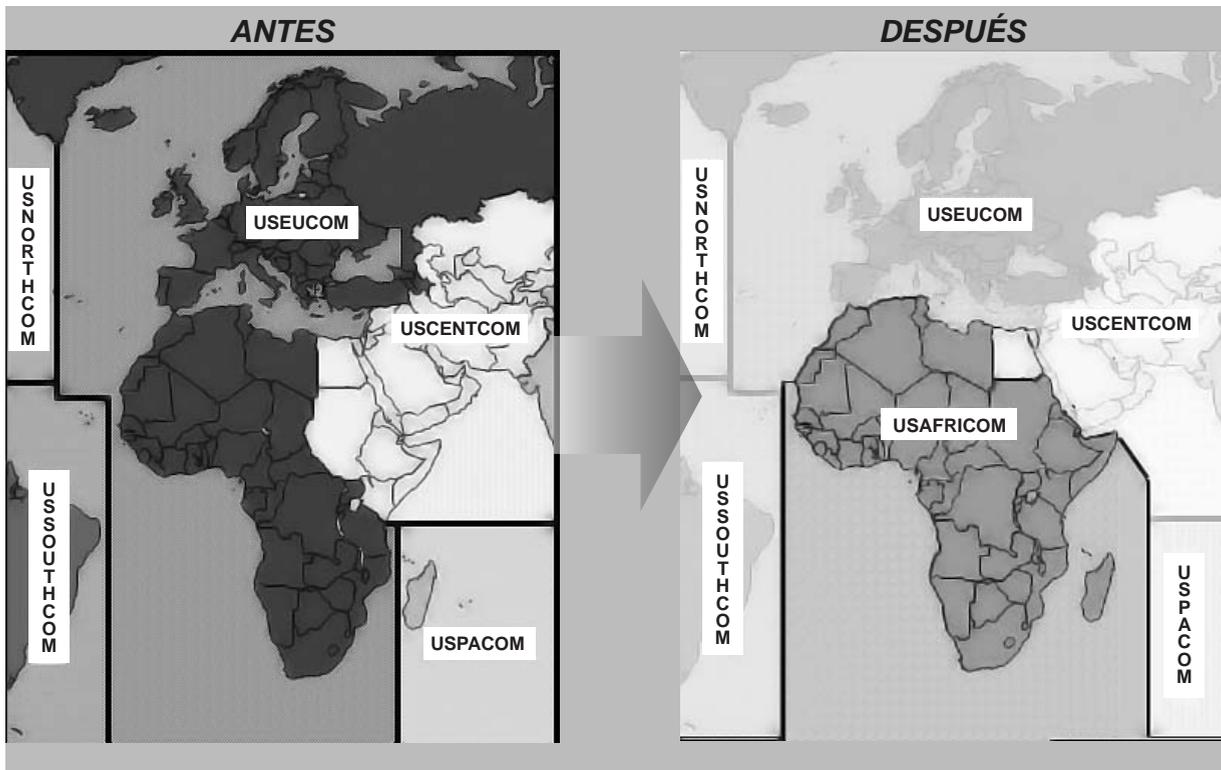


Figura 1. El AFRICOM asumirá la responsabilidad de todos los países de África (salvo Egipto) del EUCOM, CENTCOM y el PACOM en octubre de 2008.

temporalmente en Stuttgart, Alemania, como un comando unificado subordinado; sin embargo, está programado su traslado a África (en un lugar por determinar) e inicio de actividades para el 1 de octubre de 2008.⁷ Su Comandante podrá perfeccionar la toma de decisiones sobre formulación de políticas para África al representar los aspectos de seguridad africana en el Capitolio y promover el conocimiento estratégico del continente en las fuerzas armadas (FFAA.).

El *DOD* quiere que la presencia del Comando de África sea inofensiva y transparente para los países africanos. Ryan Henry, el representante más importante del secretario de Defensa de Política, reitera continuamente que: “El objetivo del *AFRICOM* no es el de asumir una posición de liderazgo en el continente, sino más bien apoyar los esfuerzos locales de liderazgo en desarrollo”.⁸ En las relaciones del *DOD* con el *AFRICOM* y África está siempre presente el tema de colaboración. El departamento, por ejemplo, ha destinado a delegaciones de alta jerarquía a países africanos para entablar discusiones acerca de la creación del comando. Como explica Theresa Whelan, la Subsecretaria Auxiliar de Defensa de

Asuntos Africanos, “Si tomamos en serio el tema de la cooperación, entonces debemos hacerlo como nunca antes y consultar a las naciones afectadas. Esta manera de aproximarse al tema de la colaboración nunca fue practicada por el *EUCOM*, *PACOM* o *CENTCOM*”.⁹

¿Por qué en este momento?

El establecimiento del Comando de África es más que sólo un cambio administrativo en el *DOD*; *este* obedece a la creciente importancia geopolítica que África representa para los intereses de EUA. Como ha indicado el Vicesecretario Henry, “África... está emergiendo en el escenario mundial como un participante de nivel estratégico y necesitamos relacionarnos con el como un continente”.¹⁰ EUA tiene muchos intereses estratégicos en África, incluyendo la necesidad de combatir el terrorismo, garantizar el acceso a recursos naturales, contener conflictos armados y crisis humanitarias, retardar la difusión del VIH/SIDA, bajar la tasa de criminalidad internacional y contrabalancear la creciente influencia china.

Como EUA lleva a cabo la guerra contra el terrorismo, el contrterrorismo abarca la mayor

parte de la política de seguridad norteamericana. De una forma muy distinta al pensamiento de la Guerra Fría, el informe titulado *National Security Strategy* (Estrategia de Seguridad Nacional), elaborado en el año 2002, asevera que “actualmente EUA está menos amenazado por estados capaces de conquistarlo que por los estados fallidos.¹¹ Desde la perspectiva norteamericana, la incapacidad o falta de voluntad de algunos estados frágiles de gobernar el territorio dentro de sus fronteras puede facilitar la creación de santuarios para organizaciones terroristas. Este sentido de terquedad gubernamental fue el caso en Afganistán a fines de la década de los 90, cuando el gobierno Talibán permitió a Al Qaeda operar sin inconvenientes dentro de sus fronteras, produciendo así los acontecimientos de 11 de septiembre de 2001. La mayoría de los estados fallidos en el mundo se encuentra hoy en África, convirtiéndose así en la principal atención en los esfuerzos de la Guerra contra el Terrorismo. El AFRICOM supervisará los programas de contraterrorismo que actualmente desarrolla EUA en África, tales como la Operación *Enduring Freedom*: Fuerza de Tarea Conjunta Combinada-Cuerno de África (*CJTF-HOA*) y la Iniciativa del Contraterrorismo Transahariana (*TSCTI*).¹²

EUA también tiene intereses con respecto a los recursos naturales de África, especialmente en términos de seguridad energética. A medida que se incrementa el nivel de inestabilidad en el Medio Oriente y la demanda internacional por energía se pone por las nubes, el mundo—y EUA en particular—llegarán a depender cada vez más de la capacidad de África de producir petróleo, un artículo de existencia limitada. La estimación de la CIA da a entender que África podría exportar hasta un 25% de los productos petrolíferos que EUA requiere para el año 2015.¹³ Ya en el 2006, el petróleo subsahariano africano constituía aproximadamente un 18% de todas importaciones norteamericanas (casi 1,8 millones de barriles por día). En comparación, la tasa de importación de productos del Golfo pérsico fue de un 21% (2,2 millones de barriles por día).¹⁴

Actualmente, Nigeria es el mayor distribuidor de petróleo de África y el quinto mayor distribuidor global de petróleo para EUA.¹⁵ Sin embargo, el nivel de inestabilidad en la región de la delta fluvial de Níger ha bajado periódicamente su

producción hasta un 25%, provocando así la inflación de los precios del petróleo en el mundo. El precio del petróleo, por ejemplo, aumentó más de US\$ 3 por barril en abril de 2007 después de que los resultados de las elecciones nacionales en Nigeria estuvieron en disputa y se incrementó de nuevo radicalmente en mayo tras la concreción de ataques contra los oleoductos en la delta fluvial. El AFRICOM podría involucrarse cada vez más en la seguridad marítima del Golfo de Guinea, con la finalidad de cooperar en el control del nivel de volatilidad indicado, dado que existe un gran potencial para perforación petrolífera en aguas profundas. El General Bantz Craddock, Comandante del EUCOM, dijo a periodistas en Washington: “Si se considera a África occidental y el Golfo de Guinea, la situación de energía llega a ser más clara”. Salvaguardar la energía es obviamente “la mayor preocupación”.¹⁶

Interrumpir conflictos armados y aliviar catástrofes humanitarias también constituyen importantes objetivos norteamericanos. África ha padecido de conflictos políticos, contiendas armadas y desastres naturales por mucho tiempo, los cuales han tenido un grave efecto en los africanos y puesto en peligro los esfuerzos de desarrollo reestructurados por la comunidad internacional. Los costos directos e indirectos de la inestabilidad son considerables en términos de sufrimiento humano y retraso económico, social y político. Aun cuando África sufre hoy menos conflictos armados graves que hace diez años atrás, ostenta la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU.¹⁷

Las FF.AA. africanas disponen de un numeroso contingente para las operaciones de mantenimiento de paz africanas conducidas por la ONU y organizaciones regionales tales como la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (su sigla en inglés *ECOWAS*). A pesar de su consentimiento de participar en estas operaciones, gran parte de las FF.AA. africanas carecen del mando, adiestramiento, equipo, logística e infraestructura institucional requeridos para llevar a cabo los complejos esfuerzos de mantenimiento de paz. Dejando la obligación de brindar el apoyo en manos de la comunidad internacional. Esta obligación ha dado motivo a algunos países contribuyentes para ayudar a fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas

africanas, perfeccionando así su habilidad de participar en las operaciones de mantenimiento de paz. En el año 2004, el G8 presentó la Iniciativa de Operaciones de Paz Globales (IOPG), un programa multilateral que pretende conformar una fuerza de mantenimiento de paz autosuficiente con 75.000 efectivos, la mayor parte integrada por africanos, antes del año 2011. El Departamento de Estado de EUA administra la IOPG, así como el programa Ayuda de Adiestramiento de Operaciones de Contingencia de África (*ACOTA*), el cual también entrena a agentes de paz.¹⁸ Según Chip Beck, quien encabeza el *ACOTA*, “Nuestro trabajo es el de ayudar a países africanos a aumentar sus capacidades para que puedan participar eficazmente en operaciones de mantenimiento de paz”.¹⁹ Aunque el *AFRICOM* no administrara la IOPG ni el *ACOTA*, debiera brindar ayuda técnica para tales programas y colaborar con los estados africanos en la implementación de reformas del sector de seguridad (*SSR*).

El VIH/SIDA provoca el mayor número de muertes en el continente, y controlar la propagación global continua siendo una cuestión apremiante para EUA. En el año 2004, el Secretario de Estado en aquel entonces Colin Powell describió el VIH/SIDA como “la principal amenaza a la humanidad hoy”.²⁰ Según la ONU, aproximadamente 25 millones de africanos presentaban VIH positivos en 2006, un 63% del total de personas infectadas en el mundo.²¹ Se cree que la tasa de infectados en algunas fuerzas de seguridad africanas es alta (entre el 40 y 60 % como es el caso en la República Democrática del Congo), lo cual ha aumentado la preocupación respecto de su disponibilidad para desplegarlas cuando sean requeridas e incluso que podrían ser agentes de propagación de la enfermedad.²²

EUA también se interesa por el crimen internacional en África, especialmente el narcotráfico. África Occidental se ha convertido en el centro de narcotráfico más nuevo. En el año anterior, Nigeria, el centro económico de África Occidental, efectuó 234 arrestos relacionados al narcotráfico en el aeropuerto de Lagos; según los funcionarios del gobierno, esto es sólo la punta del iceberg.²³ Guinea Bissau, otro país africano occidental, está convirtiéndose rápidamente en un estado narcotraficante. Sus soldados han sido sorprendidos facilitando el traslado de drogas a

mercados, en su mayoría, europeos.²⁴ Para dar a entender la escala de este problema emergente, el año pasado se llevaron a cabo dos decomisos de más de 600 kilos de cocaína, cada uno apreciado en más de US\$ 30 millones. En Guinea Bissau, el narcotráfico alcanza casi un 20% del PIB.²⁵ El contrabando africano, tales como drogas, armas de pequeño calibre y el tráfico de seres humanos, resulta ser una constante preocupación continua global.

La creciente influencia de la República Popular de China (RPC) en África es también una preocupación constante para EUA. El continente está emergiendo rápidamente como un campo de batalla competitivo, que ha sido descrito por algunos intelectuales norteamericanos de defensa, como una guerra fría económica con China, especialmente por la obtención de recursos.²⁶ La necesidad insaciable que tiene China por el petróleo y otros recursos naturales es la consecuencia de sus propios éxitos. La situación económica de la RPC ha mantenido el increíble ritmo de crecimiento promedio de un 9% por año en las últimas dos décadas, casi triplicando así el PIB del país en el mismo periodo. El petróleo africano impulsa este crecimiento. Hasta el año 1993, China fue un exportador neto de petróleo; ahora, es el segundo mayor consumidor de energía en el mundo, obteniendo un 30% de su suministro de petróleo de fuentes africanas, en particular el Sudán, Angola y el Congo (Brazzaville).²⁷ La competencia por recursos naturales, particularmente por el petróleo, es una preocupación estratégica para EUA.

China también busca nuevos mercados para vender sus productos. Tal como su libro blanco con respecto a África señala de manera contundente: “El Gobierno chino fomenta y apoya a las empresas, inversiones y comercios chinos en África, y continuará proporcionando préstamos y financiamiento con condiciones preferenciales para tal fin”.²⁸ Actualmente, más de 700 compañías estatales chinas llevan a cabo negocios en África, convirtiendo a China en el tercer mayor asociado comercial del continente, después de EUA y Francia, pero delante de Gran Bretaña. Una serie de iniciativas diplomáticas fortalece estas aventuras comerciales, inicialmente dirigidas a aislar a Taiwán pero también a lograr objetivos políticos más amplios. La RPC mantiene

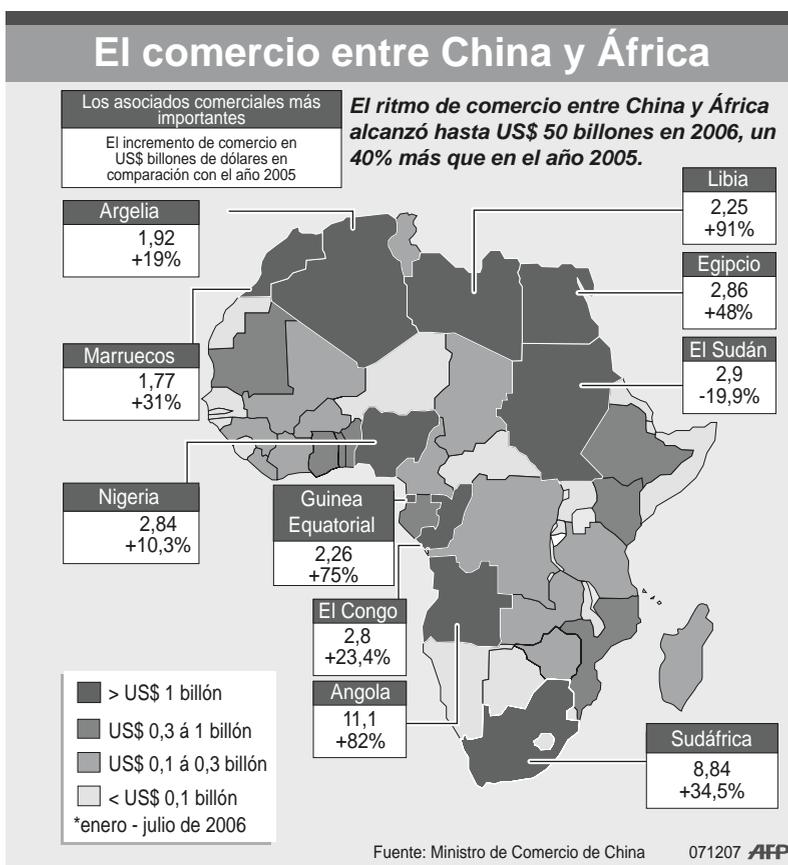
relaciones diplomáticas con 47 de los estados de África y ofrece una ayuda de desarrollo limitada, pero no despreciable, a cambio de apoyo diplomático. China también realiza esfuerzos multilaterales para formar fortalecer asociaciones estratégicas en África. En 1999, el entonces Presidente Jiang Zemin solicitó a la Organización de Unidad Africana (ahora la Unión Africana) crear un Foro de Cooperación China-África. Después de un año, se celebraron las primeras conferencias en Pekín con la participación de 44 estados africanos. En 1995, el comercio bilateral entre África y China permanecía siendo menos de US\$ 1 billón. A fines de 2006, este superó los US\$ 50 billones.

El fundamento del rápido avance chino en los mercados africanos es su determinación para forjar alianzas estratégicas. Los países africanos constituyen el mayor grupo regional de estados independientes en cualquier organización internacional, subrayando así su importancia relativa para los esfuerzos diplomáticos chinos. Además, en ámbitos multilaterales tal como la ONU, los países africanos tienden a votar en bloques, una táctica eficaz en la formulación de reglas, negociaciones multilaterales y otros procesos internacionales. China ha dependido del apoyo africano en el pasado para superar las fuertes críticas de la comunidad internacional. Los votos africanos, por ejemplo, resultaron ser cruciales para impedir la aprobación de resoluciones de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU que condenaron a China por abusos de los derechos humanos.²⁹ En las palabras del Primer Ministro Wen Jiabao: “China está dispuesta a coordinar sus posiciones con los países africanos en el proceso de formulación de normas económicas como negociaciones multilaterales de comercio”.³⁰ Las relaciones estratégicas con África proveerán a China, a costo relativamente bajo, los

medios para garantizar su lugar en la Organización Mundial de Comercio y otras organizaciones multilaterales.

El alto nivel de influencia ejercida por China molesta a EUA, el cual la ha advertido sobre no apoyar “a los países abundantes en recursos naturales sin considerar el nivel de desgobierno interno o mal comportamiento en el exterior de estos regimenes”.³¹ No obstante, Pekín ha asegurado muchas alianzas africanas, tanto públicas como privadas, por medio de una ayuda directa y préstamos a bajo interés “sin vincularse a condiciones políticas”. Tal como el Primer Ministro Wen dijo a los delegados africanos en la cumbre de Cooperación China-Africana celebrada en el año 2003 en Addis Ababa, Etiopia: “Ofrecemos nuestra ayuda con la más profunda sinceridad y sin condiciones políticas vinculadas”.³²

Tal vez el más conocido beneficiado de la política china de “no pregunte, no diga” es el Sudán. China es tanto el mayor inversionista extranjero directo como el mayor consumidor de productos petrolíferos del Sudán. La RPC es





Marineros norteamericanos trabajan conjuntamente con camerunés en descargar alimentos como parte del Proyecto Handclasp en Limbe, Camerún, 6 de diciembre de 2007.

propietario de 13 de las 15 mayores compañías operando en el Sudán y compra más de un 50% del petróleo crudo del Sudán.³³ A cambio, China proporciona armas al régimen sudanés; según informes recientes elaborados por Amnistía Internacional, está violando el embargo de armas de la ONU al exportar armas ilegalmente—hasta aviones de caza—a Khartoum en la cumbre del conflicto en la región de Darfur. La RPC, conforme con la apreciación de Amnistía Internacional, ha exportado al Sudán armas y municiones por un valor de US\$ 24 millones, repuestos y equipo militar por un valor cercano a US\$ 57 millones y helicópteros y aviones por el valor de US\$ 2 millones.³⁴ Si esta apreciación resulta ser acertada, entonces la disposición implícita de China de ser cómplice de genocidio pone a la misma en desacuerdo con las múltiples posturas de EUA, concretamente en términos de política de seguridad nacional. China, como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, debe darse cuenta de que sus acciones contravienen el mandato de embargo de armas instituido por el propio consejo.

En suma, son considerables los intereses de seguridad norteamericanos en África, y la posición de África en el espectro estratégico de EUA ha pasado de ser considerada menor a ser central. En el año 2006, el entonces Comandante

en Jefe del *EUCOM*, James Jones, dijo que su estado mayor ocupó más del 50% de su tiempo en cuestiones africanas, en comparación con casi ninguno tres años atrás.³⁵ El comandante actual del *EUCOM*, el General Craddock, fue inconfundible en sus fundamentos escritos ante el Congreso de EUA: “El creciente valor estratégico de África continuará constituyendo el mayor desafío de seguridad y estabilidad en el área de responsabilidad del *EUCOM*. Las extensas

áreas de África sin gobierno, la epidemia VIH/SIDA, el nivel de corrupción, ingobernabilidad y pobreza existentes en el continente son desafíos que resultan ser factores claves en las cuestiones de seguridad y estabilidad que influyen en cada país en África”.³⁶

Este interés relativamente nuevo en África no está asignado al *EUCOM*, el cual actualmente cubre la mayor parte del continente en su área de responsabilidad. El Presidente, por su parte, ha exigido que el gobierno focalice más atención en África. La Estrategia de Seguridad Nacional elaborada en marzo de 2006, sostiene que “África encierra un creciente nivel de importancia geoestratégica y es una alta prioridad para esta administración”, y que “EUA reconoce que nuestra seguridad depende de una estrecha colaboración con los africanos para fortalecer a los estados fallidos y promover la instauración de eficaces democracias en aquellos lugares sin gobierno”.³⁷ El *AFRICOM* es fruto de esta amplia política. Más que sólo un mero cambio cartográfico este representa una reacción al nuevo ambiente de seguridad en los inicios del siglo XXI.

Un nuevo paradigma estratégico

¿Cómo podría el *AFRICOM* ayudar a asegurar a África, un continente en crisis? Debe comenzar adoptando un nuevo paradigma de seguridad, el

que considera la seguridad y desarrollo como inextricablemente vinculados y que se refuerzan el uno a otro. Esta conexión es el núcleo del nexo entre la seguridad y desarrollo, el paradigma estratégico más propenso a producir una seguridad duradera en África.

Desde el fin de la Guerra Fría, aquéllos que participan en el desarrollo han llegado a darse cuenta de que si el sector de seguridad opera de manera autónoma—sin mucha consideración al imperio de la ley, principios democráticos y prácticas sólidas de administración—entonces resulta casi imposible lograr un nivel sostenible de desarrollo que reduzca el nivel de pobreza. África ha sido el receptor de ayuda exterior por valor de muchos billones de dólares desde los finales de la II GM; sin embargo, permanece tan pobre hoy como lo fuera el año 1946. La situación, en parte, resulta del Banco Mundial, Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (*USAID*) y otros organismos de desarrollo que normalmente no han tomado en serio el desarrollo en aspectos de seguridad, permitiendo así que continúa el espiral de violencia en los estados frágiles de África.

Como han mostrado los problemas norteamericanos en Irak, si hay una sola lección que aprender acerca de las experiencias recientes de desarrollo nacional, es el hecho de que se debe establecer primero la seguridad antes de realizar esfuerzos de desarrollo.³⁸ Este axioma debe jugar un rol central en la formulación de una nueva estrategia de seguridad para África, el continente más subdesarrollado sobre la tierra. Lamentablemente, sin embargo, las instituciones de seguridad y desarrollo norteamericanas se han considerado siempre independientes el uno del otro en términos de perspectiva, operaciones y resultados. Se prohíbe a *USAID*, por ley, apoyar en la implementación de reformas orientadas a las FF.AA., produciendo así una tolerancia forzada entre las fuerzas policíacas corruptas y fuerzas armadas abusivas que propenden a estropear los frutos del desarrollo. El *DOD* tradicionalmente evita las misiones que no tienen nada que ver con el combate, limitándose a participar en programas tales como el de Adiestramiento de Intercambio Combinado Conjunto y el de Financiamiento de Fuerzas Armadas Extranjeras, los cuales son necesarios pero insuficientes para llevar a cabo una transformación en masa

del sector de seguridad. Con el transcurso del tiempo, el cisma entre ambas comunidades se ha osificado, asumiendo la forma de intransigencia interagencial, falta de interoperabilidad y escasez de coordinación estratégica, el cual ha contribuido al fracaso de África de desarrollarse a pesar de la inversión de inmensas cantidades de recursos por muchas décadas.

La misión del Comando de África no debiera ser la de llevar a cabo esfuerzos de desarrollo, más bien los fracasos de desarrollo puede obligarlo a hacer algo para aliviar la situación. Esta paradoja es consecuencia de las amenazas principales a la seguridad africana, las cuales no son interestatales sino internas por naturaleza. La mayor amenaza a la seguridad de Liberia, por ejemplo, no está constituida por un posible *blitzkrieg* efectuado por Sierra Leone a través de su frontera, sino por una interna: la guerra de guerrillas, insurgencia, golpes de estado o el terrorismo. Invasiones a gran escala llevadas a cabo por un país contra otro no son comunes en la historia militar africana. Los conflictos africanos han estallado en gran parte por grupos armados de la oposición interna. Tales grupos consideran más fácil cambiar gobiernos por medio de la violencia en vez de los medios legítimos de la democracia, dada la exclusión política practicada por muchos regimenes, despreocupación del imperio de la ley, el acceso fácil a armas de pequeño calibre y extensas áreas de territorio nacional sin gobierno donde pueden refugiarse.

Los grupos armados internos tienen una desventaja ya que deben depender de apoyo popular para ocultarse, sobrevivir y crecer dentro de los límites de un país. Para adquirir este apoyo, deben granjear las simpatías del público al tomar provecho de las reivindicaciones públicas—reales o supuestas—que con frecuencia pueden ser atribuidas a fracasos de desarrollo. La distribución desigual de la riqueza, falta de justicia social, exclusión política de algunos grupos, privación económica por todas partes, violencia étnica, niveles inadecuados de seguridad pública y fracaso del sistema democrático forman parte de estas reivindicaciones comunes.

Para privar el amparo en el cual los grupos armados florecen, evitando así el estallido de contiendas internas, los gobiernos deben abordar las causas de las reivindicaciones públicas. Estas surgen a raíz de la falta de desarrollo; por ello

la solución de seguridad debe estar basada en el desarrollo. Las más eficaces armas empleadas contra amenazas internas a menudo no disparan balas; de hecho, la presencia de grandes fuerzas de seguridad inactivas puede incitar la violencia tanto como frenarla. Tal como ha bromeado con ironía Jacques Paul Klein, el ex representante especial del Secretario General de la ONU para la misión en Liberia, “muchos ejércitos africanos pasan el tiempo jugando a las cartas y conspirando la concreción de golpes de estado”.³⁹

Se puede lograr y mantener un nivel de seguridad sólo al abordar los desafíos de desarrollo. Este es el núcleo del nexo entre la seguridad y el desarrollo; no hacer caso de esta conexión produce “una brecha entre los mismos”, donde la falta de seguridad impide a los esfuerzos de desarrollo echar raíces, perpetuando así los conflictos y poniendo en peligro el proceso de desarrollo en un círculo vicioso. El mandato estratégico del *AFRICOM* debe ser el de reducir la brecha entre la seguridad y el desarrollo.

Asegurando el desarrollo

Reducir la brecha entre seguridad y desarrollo no significa que se debe militarizar el proceso de desarrollo ni que el *DOD* debe convertirse en una agencia de ayuda, sino que debe cambiar las prioridades estratégicas militares desde las de combate a las operaciones de no combate, focalizando así la atención en la prevención de conflictos en vez de reacciones a los mismos. Para muchos, la idea de un mando militar no orientado al combate resulta hereje. Para otros, el Comando de África representa un experimento de seguridad en los inicios del siglo XXI y posiblemente sirve como un prototipo para los comandos unificados en la era pos Guerra Fría. Tal como explica el Subsecretario Auxiliar de Defensa Whelan, “Al fin y al cabo, reorganizábamos simplemente la forma en que hacemos las cosas en el *DOD*. Sin embargo, vimos la oportunidad de hacer nuevas cosas, para captar las lecciones presenciadas a partir de la caída del Muro de Berlín, con el fin de crear una organización diseñada para el futuro y no el pasado”.⁴⁰ En muchos sentidos, el *AFRICOM* es una oportunidad para institucionalizar y operacionalizar las lecciones aprendidas durante los últimos 15 años acerca del fomento de la paz.⁴¹

La primera lección es que se debe asignar la prioridad estratégica a la prevención de conflictos en vez de la reacción a los mismos. Dada la extensa área y profunda complejidad de África, concentrarse en los estados frágiles antes de que fallen o se desencadene un conflicto representa una economía de fuerza. Intervenir solamente después de que una crisis se empeore hasta el punto que llegue a ser un conflicto, como en Somalia en el año 1993, resulta ser costoso en términos de bajas, tesoro y reputación internacional de EUA. Además, tales intervenciones militares raras veces logran una paz duradera puesto que no abordan las causas reales del conflicto.

Al concentrarse en las operaciones pre-conflictos, el *AFRICOM* ayudará a “prevenir que los problemas se convierten en crisis y las crisis en conflictos”, como señala la Revisión Cuatrienal de Defensa (*Quadrennial Defense Review*) de 2006.⁴² Se entiende tradicionalmente que las campañas militares se ejecutan en cuatro fases: i. “disuasión/contacto”, ii. “ganar la iniciativa”, iii. “operaciones decisivas” y iv. “transición/operaciones de estabilidad”. Teóricos militares han planteado recientemente otra fase, la “fase cero”, la cual abarca todas las actividades previas al comienzo de la primera fase. En otras palabras, la fase cero es puramente preventiva por naturaleza, concentrando esfuerzos en hacer todo lo posible para evitar el estallido de conflictos.⁴³ En un cambio de estrategia tradicional de comando unificado, el *AFRICOM* debe adoptar la prevención de conflictos como su misión principal, tal como aclara Ryan Henry: “El propósito del comando es... el que consideramos medidas anticipatorias; estas son la toma de acciones que impedirán que los problemas se conviertan en crisis y las crisis en conflictos. De este modo, la misión del comando es la de poder prevenir esto”.⁴⁴

La segunda lección que guía al *AFRICOM* es que la fase iv., transición/operaciones de estabilidad, puede eclipsar a las operaciones de combate en cuanto a determinar el significado de “la victoria”. Las situaciones en Irak y Afganistán han dejado en evidencia que el uso de la fuerza letal por sí sola ya no es el factor determinante en las campañas militares. Para tal fin, en el 2005, la Casa Blanca emitió la “Directriz Presidencial de Seguridad Nacional 44”, la cual reconoce la

preeminencia de los esfuerzos de reconstrucción y operaciones de estabilidad.⁴⁵ A pesar de ser un acta rudimentaria, sirve de fundamento para la coordinación interagencial de todos los programas de estabilidad y reconstrucción. Además, en el mismo año, el Pentágono emitió la *DOD Directive 3000.05*, la cual define las operaciones de estabilidad como “una misión central de las FF.AA. norteamericanas” a la que “se asignará una prioridad comparable con la de operaciones de combate”.⁴⁶ Esta definición marca una revolución en la estrategia militar para unas FF.AA. que han concentrado sus esfuerzos tradicionalmente en el combate y en ganar las guerras. Además, estas nuevas políticas ejercen un nivel de influencia con respecto al financiamiento y desarrollo de programas del *DOD*, Departamento de Estado, *USAID* y otros para el año 2008 en adelante. Este enfoque nuevo representa un cambio radical en el pensamiento militar debido a que se prioriza las funciones de no combate respecto de las misiones tradicionales en la conducción de la guerra en un afán por alcanzar una seguridad duradera.

Un comando militar con gran presencia civil

El cambio de enfoque estratégico de la conducción de misiones de combate a las de no combate exigirá un cambio en la manera en que operan los comandos unificados. Si el Comando de África tiene la responsabilidad de supervisar una serie de misiones que son una mezcla de seguridad y desarrollo, entonces debe desarrollar modalidades interagenciales, fusionando las capacidades del *DOD* conjuntamente con las del Departamento de Estado, *USAID* y otras organizaciones civiles. Esta coordinación resultará difícil. Tal como el Embajador Loftis aclara el desafío, “¿Cómo se conforma una estructura que es un comando unificado militar, pero que necesita incorporar la suficiente participación civil y además no parecer que toma el control de estas agencias y autoridades?”⁴⁷ Cuestiones acerca de la estructura organizacional, cultura institucional, líneas de autoridad, fuentes de financiamiento, mejores prácticas y perspectivas obstaculizarán los esfuerzos encaminados a crear un nivel de síntesis. Además, se teme—tanto dentro como fuera del gobierno de EUA—que la creación del *AFRICOM* señale la militarización

del apoyo de EUA al exterior. Los funcionarios del Pentágono rechazan esta percepción, enfatizando que el *DOD* no usurpará la autoridad legítima de otras agencias, sino que quiere simplemente colaborar más eficazmente con otras agencias, reconociendo así la relación simbiótica entre este y la interagencia en las misiones de fomento de paz.⁴⁸ Sólo el tiempo lo dirá.

Desarrollar procedimientos interagenciales específicos resultará ser un proceso paulatino sin muchas oportunidades de tomar atajos. Se inició el esfuerzo con la decisión de asignar una gran cantidad de civiles interagenciales a los puestos del *AFRICOM*, muchos de ellos en cargos principales de toma de decisiones y no sólo desempeñando roles tradicionales de enlace. De hecho, el Comando de África será el comando unificado con el mayor número de civiles en la historia militar de EUA. En un alejamiento inédito de la tradición, uno de los dos subcomandantes será civil, lo más probable un embajador.⁴⁹ El hecho de que el *DOD* prevé que el *AFRICOM* llegara a ser “más que sólo un comando combatiente”, incorporando así un considerable número de civiles de otras agencias, indica el compromiso por parte del departamento de tratar los desafíos de seguridad en el continente de manera completamente interagencial.⁵⁰ Sin embargo, este proceso requiere tiempo. Tal como Theresa Whelan confirma: “Este comando continuará desarrollándose con el transcurso del tiempo y al fin y al cabo resultará ser un proceso interactivo. No se convertirá en una organización estática en octubre de 2008, sino en una organización dinámica, a medida que cambien las circunstancias”.⁵¹

Reforma del sector de seguridad

Pasando de una estratégica de prevención de conflictos y transición posconflicto, la mejor táctica para reducir la brecha entre la seguridad y desarrollo en África es la de la reforma del sector de seguridad. Esta reforma es lo más esencial de la “cooperación de seguridad” puesto que fortalece la capacidad autóctona y profesionaliza al sector de seguridad para que los gobiernos africanos puedan efectuar los esfuerzos de desarrollo por sí mismos. Tal como explica un funcionario de alta jerarquía de *USAID* y miembro del equipo de transición del *AFRICOM* con mucha experiencia

en África: “La reforma del sector de seguridad puede contribuir a una estructura de seguridad que asegure que los ciudadanos reciban una seguridad interna y externa, eficaz, legítima y democráticamente responsable. Lo que se necesita es una reforma del sector de seguridad que profesionalice a las fuerzas que protegen a la población y que posibilite el desarrollo. Este sería un aporte considerable”.⁵²

La reforma del sector de seguridad una tarea compleja que consiste en transformar a organizaciones e instituciones que tratan directamente con amenazas a la seguridad del estado y los ciudadanos. El objetivo final de la *SSR* es el de conformar un sector de seguridad eficaz, legítimo y responsable ante los ciudadanos a los que ha jurado proteger. Tal objetivo es lo esencial de “la seguridad cooperativa”, así como solo puede ser logrado con la colaboración de la nación anfitriona, la sociedad civil y otras organizaciones interesadas. Los programas de *SSR* pueden variar desde fortalecer la capacidad de una unidad miliar específica, tal como una misión de intercambio de adiestramiento conjunto combinada, hasta llevar a cabo la reconstitución completa de las FF.AA. y ministerio de defensa de un país, como fue el caso del Programa de Reforma del Sector de Seguridad Conjunto EUA-Liberia. La *SSR* toma en consideración todos aspectos de la transformación, exigiendo una metodología multidisciplinaria que considera la participación de todos los organismos del gobierno de EUA.

El rol del *DOD* en los esfuerzos de *SSR* es crucial pero no trata con todos los problemas. Fortalecer la capacidad del sector de seguridad y profesionalizar a sus integrantes exige habilidades de muchos tipos, lo cual impone fundamentalmente un esfuerzo interagencial. El *DOD*, por ejemplo, no es la mejor agencia para adiestrar a las fuerzas fronterizas o instituir tribunales de justicia, dos elementos que forman parte del sector de seguridad. Por el contrario, el Departamento de Seguridad de Territorio Nacional si es el más apto para adiestrar a las agencias aduaneras y de inmigración, así como el Departamento de Justicia puede cooperar con la reforma del sistema penal. El punto fuerte del *DOD* es el de transformar el sector militar, el cual contempla mucho más que los programas actuales de adiestramiento y

aprovisionamiento de equipo y puede implicar un esfuerzo amplísimo de principio a fin, especialmente en cuanto a estados fallidos.

Por último, la transformación institucional es el punto central para la *SSR*, puesto que todas las instituciones deben avanzar simultáneamente. El *DOD*, por ejemplo, no puede comenzar a adiestrar a soldados autóctonos hasta que el Ministro de Hacienda del país anfitrión pueda dedicar fondos para pagar sus honorarios, lo cual puede depender a su vez del adiestramiento que el Departamento de Hacienda de EUA realice. No sincronizar los diversos esfuerzos de desarrollo podría provocar un retroceso y reiniciar el conflicto, ya que soldados y fuerzas policíacas no remuneradas estarían vulnerables a cometer actos de violencia. El *AFRICOM* dependerá de otras agencias para implementar el *SSR*, dada su naturaleza predominante de civiles.⁵³

Percepciones africanas del *AFRICOM*

A pesar de la campaña excepcional de consultas del *DOD* en el continente, los esfuerzos norteamericanos de ubicar el cuartel general del *AFRICOM* en África hallaron oposición. Un muestreo de titulares de periódicos africanos es revelador: “Basta ya *AFRICOM*”; “Nuevo comando norteamericano militarizará vínculos con África”; “Malo para Liberia, desastre para África”; “Por qué *AFRICOM* dañará a África”; “*AFRICOM*— ¿La invasión de África?”; “África meridional rechaza las bases militares de EUA en la región” y “Somos malentendidos, dice EUA”.⁵⁴ Los superpoderes regionales de Nigeria y Sudáfrica han negado el permiso a EUA para instalar el *AFRICOM* dentro de su territorio nacional y han advertido a los países vecinos que hagan lo mismo. Según se dice, Marruecos, Argelia y Libia también han rechazado las solicitudes norteamericanos para asentar a las fuerzas del *AFRICOM* en sus países. Los estados miembros de organizaciones como la Comunidad de Desarrollo Africana Meridional (*SADC*) compuesta de 14 países, también han acordado no ser anfitriones del Comando de África y existe conocimiento de conversaciones dentro de la *ECOWAS* compuesta de 16 países, para hacer lo mismo.⁵⁵ El Ministro de Defensa de Sudáfrica Mosiuoa Lekota resume los sentimientos de muchos países: “Si se produjera



El Comandante del AFRICOM, el General William Ward (derecha), se entrevista con el Teniente General Tathego Masire (izquierda) de la Fuerza de Defensa de Botswana en Gaborone, Botswana, para discutir la misión del Comando de África, el 3 de diciembre de 2007.

la llegada de fuerzas americanas a uno u otro país africano, podría afectar a las relaciones entre los países y no propiciaría una atmósfera o sentido de seguridad”. Advierte que sería mejor si EUA no “venir, establecer una presencia y crear la incertidumbre aquí”.⁵⁶

Hay otras razones además de la suspicacia y negativas. Entre otras, el *AFRICOM* ha sido identificado con el *CENTCOM*, el cual está realizando acciones de guerra tanto en Irak como en Afganistán; el interés norteamericano en el petróleo africano es bien conocido y percibido como predatorio y el pasado colonial de África ha generado un sentido de desconfianza hacia sus líderes.

Una parte de la oposición puede también corresponder a la incapacidad por parte del *AFRICOM* de expresar su mensaje a los africanos, a pesar de la metodología informativa y de consultas empleada. El General rwandés Frank Rusagara, ex secretario general del Ministerio de Defensa rwandés y jefe formulador de política para el desarrollo militar de Rwanda, manifiesta la frustración que predomina entre oficiales militares en el continente: “La falta de

información [sobre el *AFRICOM*] ha ocasionado que las personas no sepan lo qué es ni cómo se relaciona con África”. Esta declaración resulta especialmente inquietante debido al hecho de que el General Rusagara conoce bien las operaciones y doctrina militar norteamericanas ya que asistió a los cursos militares en la Escuela Postgrado Naval de EUA en Monterey, California, y en el Centro de Estudios Estratégicos de África en Washington D.C. El General Rusagara piensa que si el *AFRICOM* quiere contribuir a la seguridad africana, debe hacer tres cosas. En primer lugar, debe adherirse a las perspectivas de nuevos teóricos estratégicos y conceptos innovadores de seguridad, tal como “la seguridad humana”, para el fomento de la paz en África. En segundo lugar, oficiales norteamericanos deben esclarecer el propósito del *AFRICOM* a sus pares africanos—el comando no puede depender simplemente de las orientaciones que los funcionarios de mayor jerarquía del *DOD* dan a los funcionarios de mayor jerarquía de los gobiernos africanos. Finalmente, el *AFRICOM* debe perfeccionar la capacidad africana de conducir operaciones de mantenimiento de paz.⁵⁷

Sin embargo, no todos los países africanos han rechazado al *AFRICOM*. Algunos, tal como Liberia, lo consideran un gran beneficio para el continente. Liberia, habiendo salido hace muy poco de una guerra civil cruenta que duró 14 años, tiene una perspectiva considerable acerca del tema de seguridad africana. El Ministro liberiano de Defensa Brownie Samukai aclara que el *AFRICOM* posee el potencial de “establecer asociaciones, producir la convergencia de intereses estratégicos, prevenir conflictos y conducir operaciones de no guerra”. El piensa también que la profesionalización de las fuerzas militares africanas por medio de la *SSR* fomentará una gobernabilidad eficaz, fortalecerá los esfuerzos de desarrollo y perfeccionará la conducción de operaciones de mantenimiento de paz. Samukai agrega que apoyar al *AFRICOM* no indica un nivel de ingenuidad acerca de los intereses norteamericanos en África, sino más bien demuestra una disposición para descubrir donde yacen los intereses comunes entre EUA y los países africanos. Debido a este entendimiento, dice que, “La *ECOWAS* tiene la mejor oportunidad de beneficiarse en términos de cooperación, interés e intervención, si es necesaria”.⁵⁸ Liberia no sólo apoya al *AFRICOM*, sino ha ofrecido también ser anfitrión del mismo.

Colaborar con organizaciones externas

Otro gran desafío consiste en cautivar desde un principio a los miembros tradicionalmente no militares, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones privadas voluntarias (*PVO*).⁵⁹ Estas organizaciones a menudo conocen la topografía de África mejor que el *DOD*, con el pasar de los años han adquirido un alto nivel de conocimiento operacional y tienen acceso a sitios donde las FF.AA. norteamericanas tal vez no puedan conseguir. Además, las ONG (tanto de desarrollo como de ayuda humanitaria) y el *DOD* se interesan en asegurar el proceso de desarrollo y facilitar el apoyo en respuesta a complejas crisis humanitarias. Las reacciones al tsunami en Indonesia en el año 2004 y al terremoto en Pakistán el 2005 demuestran su nivel de convergencia.

Sin embargo, esta asociación enfrenta muchos desafíos, cada uno digno de análisis. En primer lugar, la mayoría de las ONG manifiestan un sentido

de inquietud en cuanto a colaborar con las FF.AA. norteamericanas, creyendo que estas ponen en peligro a su personal de represalias violentas por parte de grupos que han sido seleccionados como blancos por las operaciones de combate norteamericanas. Tal como explica Jim Bishop de *InterAction*, una organización importante que representa a muchas ONGs: “Las organizaciones humanitarias quisieran mantenerse a una distancia prudencial de las FF.AA. norteamericanas, especialmente en ambientes donde existe gran probabilidad de oposición violenta hacia EUA”.⁶⁰ En segundo lugar, algunas ONG creen que alinearse con fuerzas militares de hecho ponga en duda su neutralidad o imparcialidad—a veces la única garantía de seguridad en áreas que son propensas a los conflictos. Del mismo modo, colaborar con las ONG neutrales o imparciales pueda resultar no ser compatible con los objetivos del *AFRICOM*, puesto que las ONG “neutrales” no toman partidos y las “imparciales” dan ayuda a lugares de mayor necesidad, incluso si esa está en conflicto con los intereses norteamericanos. En tercer lugar, el entendimiento por parte del *DOD* de la diversa y compleja comunidad de las ONG permanece siendo limitado, corriendo así el riesgo de considerar a la misma como una unidad monolítica, lo cual pueda traer aparejadas graves consecuencias. Finalmente, puede resultar difícil para el *AFRICOM* colaborar con las ONG puesto que las mismas cobran fondos (y reciben mandatos) de múltiples países y fuentes, no operan como contratistas y normalmente exigen un nivel relativo de autonomía sobre la gestión y los resultados de sus programas.

Sin embargo, hay motivo para tener esperanzas. Actualmente, tanto el *DOD* como elementos de la comunidad de las ONG realizan esfuerzos para superar las diferencias entre las FF.AA. y las ONG. El Departamento de Defensa está conciente de las preocupaciones de las ONG en cuanto a la neutralidad, tal como reconoce Theresa Whelan: “Reconocemos que la seguridad de las ONG depende de su neutralidad y buscamos los mecanismos que nos permitan trabajar en conjunto sin socavar su misión”.⁶¹ El Centro de Estudios Estratégicos de África y el Instituto de Paz de EUA (*USIP*) forman parte de los mecanismos en consideración, cualquiera de los dos puede desempeñar el cargo de “espacio neutral” para que el gobierno y las ONG analicen conjuntamente las oportunidades de cooperación mutua.

Otra alternativa es la de trabajar aprovechando las organizaciones no gubernamentales paraguas como *Global Impact* o *InterAction*, las cuales pueden servir como interlocutores válidos. *Global Impact* representa más de 50 organizaciones benéficas internacionales con sedes en EUA (p. ej. la Campaña Federal Combinada), ha colaborado anteriormente con el *DOD* e incluso ha participado en los equipos de planeamiento del Comando de África. *InterAction* es una coalición de casi 150 organizaciones humanitarias que proveen socorro en caso de desastres, ayuda a refugiados y programas de desarrollo sostenibles a nivel mundial. El 8 de marzo de 2005, los representantes del *DOD*, Departamento de Estado, *USAID* e *InterAction* se reunieron en el *USIP* para entablar discusiones sobre las relaciones entre las FF.AA. norteamericanas y las ONG en ambientes hostiles o que muestran gran potencial de llegar a ser hostiles. La reunión produjo directrices pragmáticas que pueden servir de modelo que forma la base del Comando de África.⁶²

Por último y quizás de mayor importancia, el *AFRICOM* debería aprovechar la considerable experiencia y pericia de trabajo que *USAID* tiene con las ONG. El personal de *USAID* puede ayudar a traducir las perspectivas, objetivos y mejores prácticas para tanto las ONG como el Comando de África, y de esta forma evitar la duplicación de esfuerzos en el terreno y aliviando la confusión. Tal como esclarece un miembro de alta jerarquía de *USAID* del equipo de transición del *AFRICOM*, “Mecanismos eficaces y debidamente acordados para el diálogo, puede ayudar a mantener a cada uno actualizado sobre los esfuerzos que cada uno realiza [ayuda a todos]... a coordinar las diversas metodologías según sea el caso. Este diálogo también puede brindar una oportunidad para que las ONG expresen sus preocupaciones o situaciones más importantes”.⁶³ Aunque existen muchos desafíos que dificultan la formación de relaciones entre las ONG y el Comando de África, hay también muchas vías para posibilitar un nivel de cooperación.

Conclusión: ¿Será eficaz?

Los escépticos consideran que alcanzar una seguridad duradera en África una tarea imposible; Probablemente será así si ésta depende del paradigma dominante de seguridad. Por lo tanto,

el Comando de África debe evitar este paradigma y adherirse a un nuevo enfoque estratégico que vincula la seguridad con el proceso de desarrollo y que considera ambos estrechamente ligados y mutuamente reforzados—el corazón del nexo entre la seguridad y el desarrollo. En África, la mayor parte de las amenazas armadas es por naturaleza intraestatal y depende del apoyo de la población local para ocultarse, sobrevivir y crecer dentro de las fronteras de un país. Para conseguir esto, ellos explotan las reivindicaciones públicas, reales o supuestas, que resultan de los fracasos en los esfuerzos de desarrollo. Sin embargo, al “asegurar el proceso de desarrollo” y reducir la brecha entre la seguridad y el desarrollo, el Comando de África privará a los grupos armados de su refugio, fomentando así una seguridad a largo plazo en el continente.

En términos estratégicos, el Comando de África reducirá esta brecha al priorizar la prevención de conflictos y la transición posconflicto en vez de “combatir y ganar las guerras”. Esto representa un cambio de envergadura en la estrategia militar y requiere de una aproximación interagencial integral respecto a la seguridad—así como un *AFRICOM* con una estructura mayoritariamente compuesta por civiles y el nombramiento sin precedente de un subcomandante civil. En términos tácticos, el Comando de África reducirá esta brecha a través de la reforma en el sector de seguridad y la ejecución de otros programas que profesionalicen a las fuerzas, fomenten una gobernabilidad eficaz y ayuden a los africanos a mejorar su propia seguridad. La reforma del sector de seguridad es lo medular del mandato del *AFRICOM* para la prevención de conflictos y cooperación de seguridad.

¿Acaso, resultará ser eficaz? Es sin duda alguna demasiado pronto para decirlo debido a los grandes desafíos que vienen por delante, los que incluyen el de introducir las mejores prácticas interagenciales, abordar las preocupaciones africanas y atraer a los miembros de la comunidad de las ONG y *PVO*. Estos problemas probablemente no estarán resueltos en octubre de 2008, pero eso no significa que el *AFRICOM* en última instancia fracasará en su misión de estabilizar al continente. La estrategia que empleará es promisorio, lo cual da a entender que existe razón suficiente para tener esperanzas. **MR**

NOTAS

1. La Oficina del Portavoz de la Casa Blanca, "President Bush Creates a Department of Defense Unified Combatant Command for Africa", 6 de febrero de 2007.
2. El Secretario de Defensa, Dr. Robert Gates, en una declaración ante el Comité del Senado de EUA sobre las Fuerzas Armadas, 6 de febrero de 2007.
3. Robert G. Loftis, el embajador en la Oficina de Asuntos Políticos y Militares del Departamento de Estado y miembro del equipo de transición del Comando de África, entrevista personal, 27 de junio de 2007.
4. "Cabe destacar que la cuestión de la delimitación de las áreas de responsabilidad entre los comandos unificados no es un tema que afecta exclusivamente al DOD ya que el Departamento de Estado también divide a África en África subsahariana y África septentrional/Medio Oriente, en lugar de considerar al continente en su totalidad orgánica. La Oficina de Asuntos Africanos está a cargo de África subsahariana mientras que la Oficina de Asuntos del Oriente Próximo se responsabiliza en África septentrional y el Medio Oriente.
5. Declaración del Dr. Gates ante el Senado.
6. *AFRICOM Public Brief* (Presentación pública con respecto al AFRICOM), el Departamento de Defensa de EUA, 2 de febrero de 2007.
7. Lauren Ploch, "Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa", *CRS Report for Congress*, 16 de mayo de 2007, pág. 9.
8. Ryan Henry, el mayor Vicesecretario de Defensa de Política, la Oficina de Secretario de Defensa, exposición presentada a los medios de comunicación en *DOD News*, 23 de abril de 2007.
9. Theresa M. Whelan, la Subsecretaria Auxiliar de Defensa de Asuntos Africanos, en la Oficina del Secretario de Defensa, entrevista personal, 9 de julio de 2007.
10. Exposición presentada a los medios de comunicación por el Embajador Henry.
11. *The National Security Strategy of the United States of America* (La Estrategia de Seguridad Nacional de EUA) (septiembre de 2002), pág. 1.
12. Para más información, véase Peter Pham, "Next Front? Evolving United States-African Strategic Relations in the 'War on Terrorism' and Beyond", *Comparative Strategy* tomo 26 (2007): págs. 39 a 54.
13. CIA, *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Non-government Experts*, diciembre de 2000.
14. Edward Harris, "Oil Boom, Politics Shape Africa's Future", *Associated Press*, 29 de junio 2007.
15. Op. cit., Ploch, pág. 12.
16. Tony Capaccio, "Securing African Oil a Major Role for New Command (Update 1)", *Bloomberg.com*, 18 de mayo de 2007.
17. "Progress Report of the Secretary-General: Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa", *UN Report A/59/285*, 20 de agosto de 2004.
18. Para mayor información acerca de IOPG/ACOTA e intereses norteamericanos, véase Nina M. Serafino, "The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress", *CRS Report RL32773*, 11 de junio de 2007.
19. Jim Fisher-Thompson, "US Military Training Program Benefits African Peacekeepers", *U.S. INFO*, 20 de marzo de 2007, <http://usinfo.state.gov> (14 de julio de 2007).
20. Colin L. Powell, el entonces Secretario de Estado de EUA, discurso dado en la Clínica Gheskio, Puerto Príncipe, Haití, 5 de abril de 2004.
21. ONUSIDA, últimos acontecimientos sobre la epidemia de la SIDA, diciembre de 2006.
22. Kevin A. O'Brien, "Headlines Over the Horizon: AIDS and African Armies", *Atlantic Monthly* tomo 292, número 1, julio/agosto de 2003.
23. "That's all they needed", *The Economist*, 8 de diciembre de 2007.
24. "Guinea-Bissau: Pushers' Paradise", *The Economist*, 7 de junio de 2007.
25. *CIA World Factbook*, Guinea-Bissau, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pu.html> (13 de julio de 2007).
26. Donovan C. Chau, "Political Warfare in Sub-Saharan Africa: U.S. Capabilities and Chinese Operations in Ethiopia, Kenya, Nigeria, and South Africa", (monografía, Instituto de Estudios Estratégicos, 26 de marzo de 2007).
27. Op. cit. Capaccio.
28. Véase http://news.xinhuanet.com/english/2006-01/12/content_4042521_3.htm (14 de julio de 2007).
29. Chris Alden, "Emerging countries as new ODA players in LDCs: The case of China and Africa", Institut du développement durable et des relations internationales, enero de 2007.
30. *BBC, Monitoring Asia*, 15 de diciembre de 2003.
31. *National Security Strategy*, pág. 42.
32. *People's Daily*, 16 diciembre de 2003, www.englishpeopledaily.com.cn.
33. Peter Pham, "China Goes on Safari", *World Defense Review*, 24 de agosto de 2006.
34. Informe de Amnistía Internacional (en inglés), Índice AI: AFR54/019/2007, mayo de 2007; Informe de Amnistía Internacional (en inglés), Índice AI: ASA17/030/2006, junio de 2006.
35. Greg Mills, "World's Biggest Military Comes to Town", *Business Day*, 9 de febrero de 2007.
36. El General Bantz J. Craddock, el Comandante del Comando Sur de EUA, declaración expuesta ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado de EUA, 19 septiembre de 2006.
37. Op. cit., *National Security Strategy*.
38. Para mayor información acerca de las precondiciones del desarrollo de naciones (*nation-building*), véase James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane y Beth Cole, "The Beginner's Guide to Nation-Building", *RAND Corporation Monograph MG-557*, 2007.
39. Jacques Paul Klein, Representante Especial del Secretario General de la ONU, *UN Mission in Liberia*, declaración adelantada el 5 noviembre de 2003.
40. Entrevista a Whelan.
41. En algunos sentidos, el Comando Sur (*SOUTHCOM*) es modelo para el AFRICOM ya que el mismo ha incorporado una parte de sus lecciones con respecto a la seguridad y el desarrollo a partir del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, el AFRICOM tiene la expectativa de aumentar este modelo en forma considerable.
42. *Quadrennial Defense Review*, 6 de febrero de 2006, pág. 17.
43. El General Charles Wald, "The Phase Zero Campaign", *Joint Force Quarterly* tomo 43 (4º Trimestre de 2006).
44. El Vicesecretario Henry, orientación convocada a los medios de comunicación. Véase también *Quadrennial Defense Review*, pág. 17.
45. El Presidente G.W. Bush, "National Security Presidential Directive 44: Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization", 7 de diciembre de 2005.
46. *DOD Directive 3000.05: Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, 28 de noviembre de 2005.
47. Entrevista al Embajador Loftis.
48. Entrevista a la Subsecretaria Whelan.
49. El Vicesecretario Henry, orientación convocada a los medios de comunicación.
50. "Pentagon: AFRICOM Won't Boost U.S. Troop Presence on the Continent", *Inside the Army*, 12 de febrero de 2007.
51. Entrevista a la Subsecretaria Whelan.
52. Entrevista personal al asesor de mayor jerarquía de la Oficina para la Gestión y Alivio de Conflictos de la USAID y miembro del equipo de transición de AFRICOM, 16 de agosto de 2007.
53. Actualmente, el Instituto de Paz de EUA colabora con el DOD y otras agencias norteamericanas para idear una metodología que incorpora la participación de todas partes del gobierno norteamericano en los esfuerzos de SSR.
54. Editorial, "Stop AFRICOM", *Leadership* (Abuja), 28 de septiembre de 2007; Salim Lone, "New U.S. Command Will Militarise Ties with Africa", *Daily Nation*, 9 de febrero de 2007; Ezekiel Pajibo y Emira Woods, "AFRICOM: Wrong for Liberia, Disastrous for Africa", *Foreign Policy in Focus*, 26 de julio de 2007; Michele Ruiters, "Why U.S.'s AFRICOM Will Hurt Africa", *Business Day* (Johannesburgo, Sudáfrica), 14 de febrero de 2007; Obi Nwakanma, "AFRICOM—the Invasion of Africa?" *Vanguard* (Lagos, Nigeria), 18 de noviembre de 2007; Isdore Guvamombe, "Southern Africa says 'No' to U.S. Military Bases In Region", *The Guardian*, 26 de septiembre de 2007; Oyedele Abuja, "'We're Misunderstood,' Says U.S.", *This Day* (Lagos, Nigeria), 30 de noviembre de 2007.
55. *Ibid.* Guvamombe.
56. Shaun Benton, "Africa opposed to U.S. command base", *BuaNews*, 29 de agosto de 2007.
57. Entrevista al General Frank Rusagara, Fuerzas de Defensa de Rwanda, 1 de diciembre de 2007.
58. Entrevista a Brownie Samukai, el Ministro liberianos de Defensa, 30 de noviembre de 2007.
59. Con la finalidad de este discurso, consideramos a las ONG y PVO pares.
60. Entrevista al Jim Bishop, el Vicepresidente de Política y Práctica Humanitaria de *InterAction*, 29 junio de 2007.
61. Op. cit. entrevista a Whelan.
62. *Guidelines for Relations Between U.S. Armed Forces And Non-Governmental Humanitarian Agencies*, http://www.usip.org/pubs/guidelines_pamphlet.pdf (21 de agosto de 2007).
63. Entrevista al asesor de mayor jerarquía de la Oficina para la Gestión y Alivio de Conflictos de la USAID.

El Amazonas:

Vulnerabilidades y amenazas



General de Brigada (R) Luiz Eduardo Rocha Paiva, Ejército brasileño

Tomado de la revista PADECEME del Ejército brasileño, 2º cuatrimestre, 2006

Las ideas expresadas en este artículo son propias del autor y no reflejan necesariamente las de las FF.AA. brasileñas.

Aparte de otros males que trae consigo, estar desarmado hace despreciable...

—Maquiavelo, *El príncipe*

EL PRESENTE ARTÍCULO tiene como meta la de explicar las existentes amenazas a la soberanía nacional e integridad territorial de Brasil en el Amazonas y las posibles consecuencias si Brasil no hace frente a sus vulnerabilidades en esta región. La actual política de defensa nacional considera como difusas las amenazas que podrían afectar a Brasil y que exigen la preparación de nuestras Fuerzas Armadas (FF.AA.) para actuar en los diferentes escenarios de conflicto.

Prepararse para enfrentar estos desafíos basados en las capacidades tiene sentido; sin embargo, deben establecerse las diferencias entre los desafíos (o problemas) que afectan a la seguridad nacional para que el país pueda abordarlos al emplear los recursos propios dentro del territorio nacional, concretamente en tratar de las amenazas que pongan en riesgo la integridad territorial y nuestra soberanía cuando el Estado no dispone de medios suficientes para disuadir a sus potenciales adversarios.

Las llamadas “nuevas amenazas”, entre ellas los delitos “transnacionales”, el terrorismo internacional y la pérdida de autoridad del estado-nación, están dentro del ámbito de amenazas/problemas estimadas anteriormente como amenazas a la seguridad nacional.

Por otro lado, la sed de la comunidad internacional de los recursos del Amazonas brasileño constituye un verdadero peligro a su soberanía e integridad territorial, los mismos considerados cruciales por las superpotencias. Si Brasil no comprende esto claramente, la injerencia internacional en su soberanía continuará sin disminución.

El General de Brigada (Retirado) Luiz Eduardo Rocha Paiva, Ejército brasileño, recibió su Doctorado de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Brasil (ECEME), con especialización en la formulación de la política, estrategia y alta administración del Ejército (CPEAEx). Su último cargo fue Comandante de la ECEME.

FOTO: El Ejército brasileño está presente en hasta las partes más remotas del Amazonas.

Comando Militar del Amazonas - CMA

Los brasileños deben reconocer los riesgos que están en juego en no establecer asentamientos, desarrollar, integrar, defender ni preservar al Amazonas. Sólo así Brasil puede implementar las medidas preventivas, contrarrestando los esfuerzos de nuestros diversos adversarios. Uno de los motivos principales detrás de la falta de recursos para las FF.AA. es la creencia equivocada por parte de los brasileños de que su país no enfrenta ninguna amenaza, fruto de nuestra escasez de visión estratégica.

La vulnerabilidad

El Amazonas brasileño es un inmensa área rica en recursos, pero carente de población y presencia estatal. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y compañías internacionales ocupan áreas extensas que pertenecen al gobierno. Gran parte representa “de manera velada” intereses internacionales públicos o privados que, de hecho, no tienen ningún compromiso con Brasil y se comportan como si los indígenas con los cuales colaboran sean “naciones autónomas”.

El Amazonas brasileño yace dentro de nuestras fronteras, pero todavía no es eficazmente ocupado ni incorporado. Sin embargo, su vulnerabilidad es conformada por la falta de la capacidad por parte del gobierno federal de hacer cumplir las leyes así como el bajo nivel de integración nacional, toda relacionada con la inmensa cantidad de recursos, a mediano plazo escaso en otras partes del mundo, y la demanda insaciable de empresas internacionales.

El interés internacional

En el año 1850, el Capitán de Fragata Matthew Maury, Jefe del Observatorio Naval de EUA, abogó por la navegación libre internacional del río Amazonas, señalando que el mismo debiera ser incorporado bajo el derecho marítimo. En 1902, el Chanciller alemán el Barón Oswald von Richtöffen dijo en Berlín que “sería conveniente si Brasil no privara el mundo de las riquezas naturales del Amazonas”. En 1980, el ex Vicepresidente de EUA Al Gore señaló que “Al contrario de lo que los brasileños opinan, el Amazonas no les pertenece a aquéllos, sino a todos nosotros”.

En el mismo año, el Presidente francés François Mitterrand declaró que “Brasil debe aceptar una

soberanía relativa sobre el Amazonas”. En 1990, una jornada de ecologistas alemanes afirmó que “el Amazonas debe ser intocable debido a que consta de un banco de reservas forestales de la humanidad”. También, en 1992, el Consejo Mundial de Iglesias Cristianas elaboró en directrices para sus misionarios en el Amazonas que “Consideramos todo el Amazonas, cuya mayor área yace en Brasil pero también abarcando extensas áreas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el patrimonio de la humanidad. La posesión de esa inmensa riqueza por los países ya mencionados es meramente circunstancial”. En 1992, el ex Primer Ministro de Gran Bretaña John Major dijo que: “...naciones desarrolladas deben extender el imperio de la ley a lo cual es común a todos en el mundo. Las campañas ecológicas internacionales sobre la región amazónica están dejando atrás la fase propagandista para iniciar una fase operativa que puede definitivamente brindar la oportunidad para una directa intervención militar sobre la región”.

Cabe destacar que el bando supradicho fue pronunciado en el año 1992, el de la ECO-92, la convención internacional sobre el medio ambiente celebrada en Río de Janeiro. En aquella ocasión, se estableció la Reserva Indígena Yanomani, produciendo así el establecimiento de otras mayores reservas que actualmente ocupan casi un 12% del territorio nacional. Estos grupos ejercieron mucha presión para que se adoptara esta medida en Brasil.

En el año 1998, Patrick Hughes, el jefe de la Agencia de Inteligencia de Defensa de EUA, dijo durante una conferencia en el Instituto de Tecnología de Massachusetts: “En caso de que Brasil tome la decisión de usar el Amazonas de manera que pone en peligro el medio ambiente de EUA, debemos estar preparados para interrumpir inmediatamente este proceso”. En 2005, Pascal Lamy, el director general de la Organización Mundial de Comercio, señaló que: “El Amazonas y otros bosques tropicales del planeta deberían ser considerados propiedad pública mundial y sometidos a la gestión colectiva, o sea, la gestión de la comunidad internacional”.

Podemos incluir en esta lista otros líderes famosos tales como Henry Kissinger, Margaret Thatcher y Mikhail Gorbachev ya que también exteriorizaron públicamente el mismo pensamiento.

Importancia del Amazonas brasileño

Comando Militar del Amazonas—CMA



- 1/5 del agua potable del planeta
- 1/20 de la superficie terrestre
- 1/10 de América del Sur
- 3/5 de Brasil
- Área de 5.029.322 Km²
- Frontera con 7 países
- 30% de todas criaturas vivas en el planeta
- Mayor banco genético del mundo
- Proporciona alrededor de 7 trillones m³ de agua anualmente para la atmósfera por medio de evaporación

Figura 1: Aspectos que destacan la importancia de Brasil para el país y el mundo

Existen grupos fachados internacionales—empresas, laboratorios, industrias y ONG—que ya están presentes, o que desean estar, explorando y llevando a cabo investigaciones en la región sin control del estado y trasladando al exterior del país recursos y conocimiento que resultan ser perjudiciales para los intereses de Brasil.

El inmenso potencial de nuestras riquezas y su escasez a mediano plazo son motivos suficientes para la presión internacional, concretamente por parte de los superpotencias. Pretenden privar a Brasil el derecho de sacar provecho de sus propios recursos, manteniéndolos intactos para el uso de otros actores en el futuro.

Agenda internacional

Existen algunos temas de la llamada agenda mundial que están relacionados más directamente con el problema, exigiendo la toma de acciones activas y definitivas por parte del estado. Debemos evitar que estos temas lleguen a ser usados como pretexto para esta índole de presiones internacionales respaldadas por algunos individuos y organizaciones en Brasil que resultan ser impulsados por convicciones equivocadas o que sirven como las idiotas útiles de intereses extranjeros.

Cabe destacar los siguientes tres temas que merecen la atención especial de todos los brasileños:

La cuestión ambiental: Es necesario mantener un sólido control del asentamiento, exploración y desarrollo de la región amazónica para impedir la comisión de delitos ecológicos y preservar el medio ambiente, neutralizando así las campañas políticas extremistas que tienen el objetivo de frustrar el desarrollo sustentable del Amazonas.

Delitos transnacionales y seguridad pública: Debemos reforzar el control de nuestras zonas fronterizas y espacio aéreo, reducir la tasa de violencia rural y contrarrestar el poder de crimen organizado y otras pandillas armadas que contravienen nuestras leyes y que se infiltran en los grupos oponiéndose a nuestros intereses en la región.

La cuestión indígena: Necesitamos revivificar nuestras políticas con finalidad de integrar a los indígenas brasileños en la sociedad. La preservación de sus folklores e tradiciones no es incompatible con el estudio y adhesión a nuevos costumbres. ¿Por qué quisiera permanecer estancado en la Edad de Piedra un ser humano que ve una televisora, avión, computadora y otros medios que le pueden poner más cómodo, satisfecho y sano? Los descendientes de los antiguos japoneses, europeos y africanos pueden mantener los lazos culturales sin privarse del fruto de progresos.



Figura 2: Mapa de las riquezas minerales encontradas en el Amazonas

A partir del año 1992, sin embargo, se han presenciado incrementos considerables en la creación de reservas indígenas y áreas de conservación. Hoy, el área de estas reservas es equivalente al área de Francia y Alemania en conjunto, o un 12% de todo el territorio nacional. Brasil sólo tiene una población indígena alcanzando 400.000.

El estado de Roraima guardó un 60% de su territorio para el establecimiento de reservas indígenas, imposibilitando así los esfuerzos de desarrollo puesto que el mismo produce un éxodo de población. Prevemos un incremento demográfico de nativos en las reservas altamente influidas por las ONG, gran parte de estas sin ningún compromiso con Brasil. De acuerdo con las opiniones de estas y otras muchas organizaciones internacionales, los indígenas no son ciudadanos brasileños sino, de hecho, miembros de “naciones autónomas”. El hecho de que algunos brasileños y movimientos internos piensan en forma parecida es motivo de preocupación.

La historia reciente nos muestra que el paulatino éxodo de Kosovo (Serbia) por los serbios y el crecimiento correspondiente de la población albanesa provocó una pérdida absoluta de soberanía serbia en aquella parte

de su territorio. Los grupos internacionales de seguridad internacional respaldaron la violenta intervención militar por parte de potencias extranjeras allá.

El Amazonas brasileño tiene muchas reservas indígenas y áreas de conservación, imposibilitando así el asentimiento de zonas fronterizas, manteniéndolas como espacios abiertos y difíciles de controlar y defender.

Al fin y al cabo, el gobierno brasileño se responsabiliza de la situación actual, aunque en gran parte consecuencia

de las presiones internas y externas.

La soberanía compartida

Un vacío de poder en el Amazonas no será permanente ya que el territorio será ocupado por Brasil o por otra potencia, coalición u organización internacional. La soberanía compartida no necesariamente implica una invasión, conquista o acción militar directa en toda la región. A partir de la década de los 90, en particular, la toma de “acciones sucesivas” por parte de grupos internos (“inocentes útiles”) y externas ha puesto en peligro nuestra soberanía en la región. Puede llegar el momento en el cual estarán establecidas las condiciones objetivas para una “declaración”—por una potencia, coalición u organización internacional que pretende imponer la “soberanía compartida” en Brasil. Por ejemplo, las condiciones en el estado de Roraima, vulnerable debido a su aislamiento geográfico, están maduras para tal intervención conforme con los motivos ya mencionados.

Esto establecería un precedente grave ya que podría motivar cuestiones de revisión de tratados acerca de los límites del país, y provocar la reacción violenta por parte de muchos brasileños que no aceptarían tal imposición.

Una invasión total de la región no es previsible debido al hecho de que sería imposible llevarla a cabo en términos prácticos. La soberanía compartida del Amazonas debe ser entendida que la región permanecería siendo la posesión nominal de Brasil, asumiendo así el cargo de administración y disfrutando sólo una parte de las riquezas, dejando la mayoría de estas con la “comunidad internacional”, o sea las superpotencias.

La integración de Latinoamérica

Esta sección trata de uno de los objetivos nacionales de Brasil, enmarcado dentro del Artículo cuatro, Título 1 de la Constitución Federal.

Brasil, debido a su decisiva posición geopolítica desde el río de la Plata hasta el más apartado lugar del la región amazónica, desempeñará un rol importante en fomentar esta integración. Si Brasil no ejerce plena soberanía sobre su territorio en el Amazonas, no jugará un papel decisivo en este proceso de integración. Como consecuencia, o el proceso no podrá llevarse a cabo o el mismo culminará en ser conducido por otro actor.

La capacidad de disuasión militar

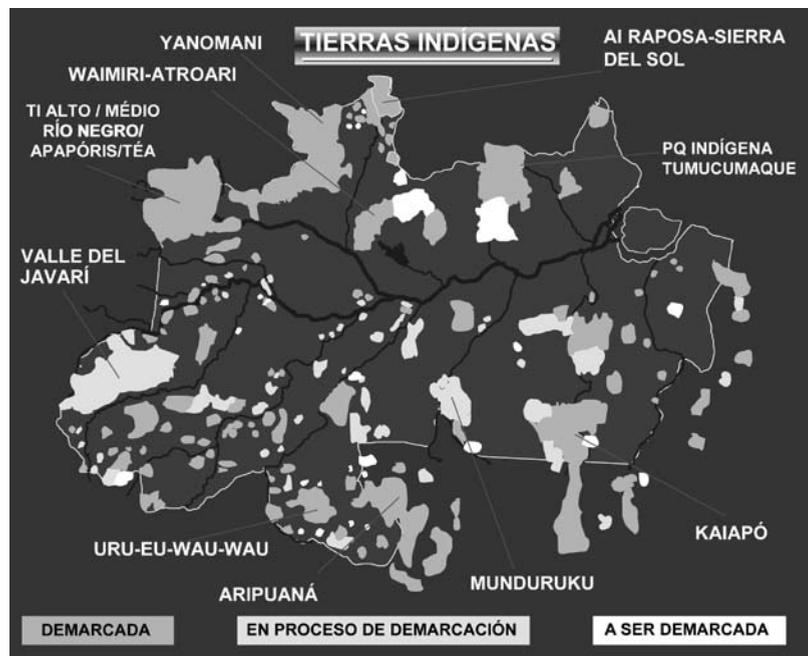
No se prevé que se concreten una capacidad disuasiva a mediano plazo, puesto que no son destinados suficientes recursos para reequipar a las FF.AA. Ningún proyecto existe para la reactivación de la industria de defensa y el país ha padecido de presiones internacionales. Como consecuencia, no hemos seguido el ritmo de progresos científicos y tecnológicos.

Los pertrechos usados por nuestras FF.AA., hasta el equipamiento y armamentos que son necesarios para conducir campañas, en gran parte son importados. Por ende, somos dependientes de la voluntad ajena para

sustentar nuestras operaciones a plazo largo. Esta situación aumenta nuestro grado de vulnerabilidad, siendo así dentro de la competencia de las FF.AA.

La capacidad militar disuasiva ante las superpotencias u organizaciones colectivas de seguridad dista mucho de ser eficaz. Debemos tener en mente el hecho que la defensa del “Amazonas verde” empieza con el “Amazonas azul”, nuestro espacio aéreo. Esfuerzos extranjeros en el Amazonas verde comenzarán en los puntos sensibles del territorio nacional, concretamente en el sur, sureste, en la Plataforma Marítima o en el Altiplano Central; por lo tanto, es importante también reforzar nuestras capacidades navales y aeroespaciales.

Sin embargo, queda por contestar una pregunta crucial: ¿Cómo convencer a una sociedad carente de recursos en diversos sectores para que dedique una parte de lo que tiene para desarrollar y mejorar nuestra capacidad general de disuadir cualquier agresión extranjera si nosotros mismos en las FF.AA. no exteriorizamos la necesidad de hacerlo? Tal esfuerzo salvaguardaría nuestra soberanía.



Comando Militar del Amazonas—CMA

Figura 3: Ubicación de las tierra indígenas en el Amazonas brasileño. Se puede observar la extensión de estas tierras en las áreas fronterizas de Brasil.

Caracterización de la amenaza

Haber definido tanto el grado de nuestra vulnerabilidad como los intereses extranjeros en la región amazónica, podemos caracterizar las situaciones a seguir conforme con su potencial de provocar una crisis:

Un escenario a largo plazo: Los recursos hallados en el Amazonas llegan a ser escasos en otras partes del mundo y están considerados por los intereses extranjeros como esenciales, en particular por las superpotencias tanto como se consideran los recursos del Medio Oriente hoy.

La estrategia indirecta: Las superpotencias y coaliciones, sin o con el respaldo de organizaciones internacionales, supuestamente ejercen presiones políticas, psicológicas y económicas en Brasil así como los medios de manipulación científica-tecnológica para que los brasileños renunciasen sus intereses.

La estrategia directa: El gobierno resiste las presiones que ponen en peligro la soberanía nacional y comienza a sufrir graves boicots impuestos por actores interesados que luego comienzan a amenazar militarmente—ocupación, bloqueo o destrucción—áreas estratégicas sensibles del territorio nacional (no necesariamente

en el Amazonas), intensificando así la crisis y aumentando la presión aún más.

Las “justificaciones” empleadas por los adversarios de Brasil se centran en cuestiones respecto a la protección del medio ambiente y la población indígena así como combatir las actividades ilícitas transnacionales y de las “las necesidades de la comunidad mundial”—todas enmascarando los motivos verídicos.

Este panorama inquietante es nada más que un resumen general de las amenazas posibles que han sido ideadas con el transcurrir de los últimos 15 años, formadas por las acciones sucesivas que han limitado la soberanía brasileña en el Amazonas. El país necesita reducir el grado de vulnerabilidad, mejorar la capacidad de disuadir a sus adversarios e impedir la materialización de la peor amenaza—la pérdida de soberanía brasileña en la región.

El camino de vuelta

Se han tomado medidas considerables para aprovecharse de y agravar nuestro actual grado de vulnerabilidad en el Amazonas. Brasil debe reaprender a pensar en forma estratégica, prever las amenazas para contrarrestarlas rápidamente

así como tener cuidado de no adherirse, en la actualidad, a las prácticas que serán empleadas en contra de nuestras propias intereses en conflictos futuros que, sin duda alguna, vamos a enfrentar.

Aquéllos que creen que “ver es creer” con respecto a amenazas de seguridad nacional no reaccionarán de manera oportuna, pagando así un alto precio por no ser alertos ya que cuando las mismas se presentan, será demasiado tarde—no estaremos preparados para enfrentarlas.

Actualmente, debemos regresar a las prácticas anteriores en cuanto a tratar con estas amenazas así como las “acciones sucesivas” tomadas por nuestros actuales adversarios. Debemos elaborar un



Figura 4: Franja fronteriza—Ubicación de comandos militares del Ejército brasileño relacionado a la creación del Programa Calha Norte.

plan para la integración del Amazonas con las siguientes características:

- Llevar a cabo campañas nacionales de enlace y de concientización.
- Crear una visión del futuro a través del gobierno.
- Ejercer control sobre los movimientos y acciones de las ONG y otros actores, en particular aquellos extranjeros que operan en la región.
- Apoyar al Programa de Calha Norte.
- Idear acciones y metas estratégicas sucesivas y paulatinas.
- Revisar las políticas actuales.
- Definir nuestro enfoque en el desarrollo e infraestructura de apoyo junto con los incentivos correspondientes.
- Focalizar la atención en los esfuerzos de desarrollo, preservación medioambiental y asentamiento y revitalización mientras protegiendo a la población indígena.
- Fortalecer la voluntad nacional para que Brasil pueda encarar la reacción internacional con orgullo y dignidad, enfrentándolas con el patriotismo en defensa de valores nacionales.

El Ministro del Amazonas puede gestionar tal proyecto cuyos esfuerzos pueden ser concentrados en los temas políticos, económicos, psicosociales y científico-tecnológicos en lugar de las militares, puesto que las vulnerabilidades en estas áreas son más exigentes.

Conclusión

El arte de la guerra nos enseña que no debemos confiar en la probabilidad de que el enemigo no esté acercándose, sino en nuestra propia disposición para recibirlo; no en la probabilidad de que no nos ataque, sino en el hecho de que nosotros hayamos convertido nuestra posición en inexpugnable.

—Sun Tzu, *El arte de la guerra*



Figura 5: Cuestiones reales abordadas por las autoridades brasileñas sobre la situación indígena en la región.

Existe una amenaza específica a nuestra soberanía e integridad territorial. Esto resulta de nuestras vulnerabilidades, de las acciones por parte de intereses internacionales, de nuestra falta de visión para Brasil, de no haber integrado una región crucial y de nuestra flaqueza militar. Tal amenaza ha sido desarrollándose por casi 15 años.

No obstante, podemos anular esta tendencia debido al hecho de que las superpotencias actualmente están concentrando la mayor parte de sus esfuerzos en áreas estratégicas aparte de América del Sur. Brasil ha demostrado la capacidad de superar los desafíos en el pasado. Tenemos, por el momento, la oportunidad de reaccionar, pero no comprendemos ni prevemos el significado verídico y peligro de la amenaza.

Debemos tener cuidado en poner demasiado énfasis en el concepto de “nuevas amenazas” porque lo mismo puede producir una desviación de nuestro adiestramiento y disminuir la capacidad de disuadir militarmente a nuestros adversarios en el futuro. Tal concepto relativamente nuevo parece a contrarrestar los objetivos de entes extranjeros, elaborados en los inicios de la década de los 90, de desviar la mayor atención de las FF.AA. de países en vías de desarrollo, particularmente aquéllos de Latinoamérica. **MR**

Combatiendo la identidad:

El porqué perdemos nuestras guerras

Dr. Michael Vlahos

El Dr. Michael Vlahos forma una parte integral de la plantilla profesional de personal en el Laboratorio de Física de la Universidad de John Hopkins. Su nivel de instrucción y erudición, durante más de veinte años, ha sido marcado por un único pensamiento creativo en materia de transformación mundial, Internet, cultura y guerra. Desde el año 2001, el esfuerzo principal del Dr. Vlahos ha sido el de ayudar al mundo de defensa a entender y reaccionar con eficacia al mundo musulmán en el contexto de los cambios más amplios en cuanto a la sociedad e identidad. Es egresado de la Universidad de Yale y recibió su Doctorado de la Facultad Fletcher de Derecho y Diplomacia en la Universidad de Tufts. Ha escrito ocho libros y monografías, entre el último Terror's Mask: Insurgency Within Islam (2002) y Culture's Mask: War and Change After Iraq (2004). Ha elaborado también más de ochenta artículos. Su libro venidero, Fighting Identity, será publicado por Praeger en el año 2008.

RETRATO: La invasión goda del Imperio romano—la Batalla de Adrianópolis. (O. Fritsche)

EL LUGAR: RÍO Frígido, situado en un país que hoy en día recibe el nombre de Bosnia-Herzegovina. La época: otoño del año 394 a.C. Dos imperadores romanos, Teodosio I y Eugenio, estaban en guerra y el mundo dependía de un hilo en términos políticos. El factor determinante: la milicia tribal del rey godo Alarico. Sus tropas de choque asaltaron el acantonamiento donde los soldados de Eugenio se refugiaban, derrotándolos y reunificando así el imperio bajo el gobierno de Teodosio I. Sin embargo, sintiéndose orgullosos de fortaleza, los godos muy pronto tomaron el estado imperial por ellos mismos. Roma los disuade sólo cuando la hermana del emperador, Galla Placidia, se casa con el líder godo y los visigodos en Aquitania se les conceden la ciudadanía romana.¹

Nueve siglos más tarde, Roger de Flor, un hombre completamente extravagante, cerró un trato con Andrónico II Paleólogo, *basileus* de los muy encogidos *Romaioi* (bizantinos). El grupo de soldados de Roger—sumaban unos 7.000 catalanes, junto con sus mujeres y niños también—emprendió contra los turcos. Nadie puede detener a esta infantería ligera, feroz y combativa. Sin embargo, no hubo una suficiente cantidad de oro en la Hacienda bizantina para pagarles. Esta traición por parte de un estado con bolsillos vacíos provocó la ira de los catalanes, que luego se desbandaron a través del imperio por siete años, llegando casi a derribar al propio gobierno de Constantinopla.²

Estas historias son casos ejemplares de “protagonistas no estatales” que agarraron por el cuello a los estados más poderosos de aquellos tiempos—y que tomaron lo que querían. A pesar de la ironía despreciable, este es nuestro mundo actual.

Los norteamericanos—los romanos del siglo XXI—se encuentran siendo ineficaces en combatir a los bárbaros considerados como actores no estatales. Estos guerreros no estatales, son un tanto como la “ballena” en la obra maestra de Herman Melville, *Moby Dick*, ya que les dan mucho trabajo y no les pueden combatir de manera eficaz.

Algo está pasando aquí y nuestras fuerzas armadas necesitan lograr un mejor entendimiento respecto al mismo, pero haciéndolo así significa que tenemos que quitar nuestro narcisismo y sentido del privilegio. Es una dura carga que tenemos que dejar caer, pero debemos enfrentarlo.

La “forma norteamericana de guerra” consagra triunfos logrados por medio de la realización de “transformaciones” militares³ ya que se consideran las mismas señales divinas de superioridad de las FF.AA. norteamericanas. Todavía mejor, EUA enfrenta los desafíos constituidos por otros poderes mundiales que tienen los mismos rasgos demográficos y tecnológicos al tomar una acción integral para derrotarlos. Por ejemplo, las innovaciones alemanas con respecto al desarrollo de las armas combinadas en el período entre ambas Guerras Mundiales, llevaron al triunfo del General norteamericano George S. Patton sobre el Mariscal de Campo alemán Rommel. Lo mismo ocurrió con respecto a la aviación de portaaviones japonesa, cohetes atómicos soviéticos y la jactada “revolución técnico - militar” llevada a cabo por los soviéticos. ¡Cuánto los superaron los norteamericanos! Pero su paradigma rector de “revolución” militar resulta ser firmemente tanto impulsado por la tecnología como egocéntrico. La forma norteamericana de guerra toma en consideración sólo la entablada en contra de adversarios que comparten las mismas fisonomías demográficas y tecnológicas, y que combaten de igual manera que los norteamericanos. Al final, triunfan siempre y de manera contundente.

La transformación de hoy en día, sin embargo, no tiene nada que ver con los norteamericanos, salvo en cuanto a la manera en que los nuevos innovadores adoptan nuestra tecnología—y cómo seleccionan como blanco nuestros puntos vulnerables. Aquí, los innovadores son las sociedades emergentes y las comunidades alternativas—no los enemigos que tienen las mismas cualidades demográficas y tecnológicas, sino los enemigos “extranjeros”, los mismos que impulsan esta transformación de la guerra.

El legado de la historia

Se destacan dos eras en lo antiguo en los cuales los actores no estatales llegaron a dominar la conducción de la guerra. La primera fue durante el fin de la edad de antigüedad, desde el siglo V hasta el VII. La segunda ocurrió desde los finales de la Edad Media hasta el principio de la modernidad en los siglos XIII y XIV. Estas, sin duda alguna, eran épocas turbulentas, pero en las cuales la identidad estaba en proceso de modificar y difundirse. Estas eras, en términos concretos, representan la identidad cambiante del mundo griego y romano y la transformación del mundo mediterráneo durante los finales de la Era Medieval (la aparición de los otomanos como sucesores de tanto los bizantinos como las mancomunidades árabes sunitas).

Estas eran consideradas períodos de transición, creando un nexo entre los antiguos y nuevos establecimientos. Analicemos lo que estaba sucediendo en aquellas épocas:

- Relaciones internacionales eran caracterizadas por migraciones de poblaciones, mayores cambios económicos y choques “exteriores” tales como pandémicos a gran escala y cambios climáticos inesperados.



La “red global” de la Liga Hanseática, un actor no estatal, hacia el siglo XIII. Una confederación de asociaciones comerciales con sede en pueblos y ciudades desde Polonia en el este hacia Brujas, Bélgica en el oeste. La Liga Hanseática estableció su propia entidad deliberativa e hizo la guerra en contra de Dinamarca y Holanda.

- Sociedades eran tremendamente condicionadas por nuevas ideas y movimientos, produciendo así una nueva concientización colectiva y, por lo tanto, nuevas identidades.

- Se transformaba la naturaleza propia del gobierno en las mentes del pueblo, desarrollándose rápidamente desde formas establecidas hasta nuevas demandas, en el sentido político y en cuanto a los derechos individuales.

Si tomamos en consideración el final de la Edad de Antigüedad y los inicios de la modernidad, veremos dos épocas sumamente distintas pero también muy orientadas hacia cambios. Los cambios realizados a gran escala no sólo trataban de cosas materiales ya que relaciones sociales y culturales importantes también estaban siendo revueltas y propulsadas en medio de una turbulencia creativa.

En los finales de la Edad Antigua, el Imperio romano se dividió oficialmente, pero en términos prácticos las distintas particiones ya llegaban a ser autónomas—dividiéndose constantemente en gobiernos locales que tomaban cuerpo mediante rebeliones y guerras civiles. No obstante, esto fue más el resultado de la materia de identidades no imperiales en auge que de insurgencias imperiales. La nueva identidad también estaba en proceso de tomar una forma internacional y ecuménica; por ende, el cristianismo se convirtió con eficacia en una nueva “nación” romana que primero operaba dentro del imperio y luego asumía el control de las instituciones y gobierno del imperio sí mismo.

Había dos funciones cruciales de poder estatal que estaban en proceso de decaerse: la recaudación de impuestos y el nivel de eficacia militar. El orden romano dependía cada vez más de un grupo élite, pequeño y costoso de fuerzas móviles de choque—las fuerzas expedicionarias de alta tecnología en aquél entonces. El Imperio tenía un Ejército solitario, perfecto y magnífico, pero pequeño para mantener el control sobre un mundo rebelde.⁴

En los inicios de la Edad de la Modernidad, las aventuras “imperiales” en una gran era de cruzadas se entraban en el proceso de deterioro. Los grandes estados que idearon tales pretensiones imperiales—Francia, el Sacro Imperio Romano, Nápoles y Sicilia así como el estado Bizantino—se encontraban en declive. Formas atrevidas de gobierno estaban en alza. Asociaciones cívicas

se metían por la fuerza en ciudades-estados y principados obstinados que no prestaban atención en la autoridad inmanejable de monarcas y sistemas imperiales. Esto era también la época de gran crecimiento económico e innovación. Las nuevas “redes globales” de comercio y banca desarrollaban nodos minúsculos, pero esenciales, de poder capaces de resistir un orden feudal cayéndose en decadencia.

Esta transformación se extendía a la guerra también. El *chevalier* que dependía de la mano de obra de siervos y de levas armadas con guadañas fue de repente suplantado por grupos de soldados altamente adiestrados y bien pagados, armados y equipados con la supertecnología en aquella época, desde el *trebuchet* hasta ballestas y el *cog* con torres altos en la popa y proa.⁵

En términos simples, las estructuras y autoridades de estados más antiguas estaban bajo presión y en declive. Además, las identidades locales estaban creciendo, incluso muchas atadas a sus comunidades en lugar de cualquier noción de “estado”. Al final, existía un nivel de “igualación” funcional de capacidades militares en tanto la tecnología como el arte operacional. Esto permitía a grupos no estatales desafiar a instituciones militares de los “estados antiguos”.

Las bases de autoridad militar no estatal

Hemos entrado a otra clase de ambiente mundial. Los rasgos claves de la ascendencia no estatal en la conducción de guerra son:

- el nivel de ineficacia por parte del orden de estado-nación en desplegar y emplear la fuerza militar.
- un mayor enfoque de combate y esfuerzo entre los protagonistas no estatales que existe entre estados-naciones.
- las igualaciones de tecnología selectiva que, en combinación con la innovación táctica, hacen que los combatientes no estatales estén a la altura de los soldados norteamericanos en el campo de batalla.

El nivel de ineficacia de estados-naciones. En la guerra, nos concentramos en el enemigo y cómo derrotarlo. Prestamos poca atención a la manera en que nuestras necesidades y expectativas afectan a la guerra, y casi ninguna a cómo nuestra relación con el enemigo conforma los resultados de la misma.

I. Dentro de los límites de la narrativa

Los norteamericanos están a la merced de su propia serie rígida de reglas (estado-nación).

Las diferencias entre ellos y el enemigo, en cuanto a su manera de combatir, favorecen al enemigo.

EUA, de manera paradójica, llega a adherirse al papel de habilitador.

La negación por parte de norteamericanos—la amenaza de su identidad siendo derrotada—los paraliza.

Nuestras necesidades y expectativas en la guerra asumen la forma de “la serie de reglas” que no sólo define la manera en que conducimos las operaciones militares, sino también cómo comprendemos nuestra empresa como éxito. Aceptamos el nivel de validez de la serie de reglas porque creemos que elaboramos todas las reglas en cuanto a la guerra. En el año 2000, llegábamos a ser tan arrogantes en cuanto a la cuestión de la guerra que creíamos que adueñábamos las propias reglas que rigen la misma, tanto así que podríamos transformarla en donde queríamos.

Sin embargo, olvidamos una cosita. Lo que hacemos en la guerra siempre corresponderá a lo que hace el enemigo. No ejercemos ningún control total sobre la manera en que reacciona el enemigo.⁶ Por lo tanto, el éxito depende de cómo nuestra serie de reglas conforme con el enemigo. Nos sentimos más cómodos si el enemigo trata conformarse a nuestra serie de reglas—cuanto más mejor. El hecho de que el enemigo se acogía a nuestra forma de guerra *siempre ha sido el factor esencial y no reconocido detrás de los éxitos de combate norteamericanos*. Hemos sido afortunados en este ámbito. Los adversarios que combatieron tanto como nosotros garantizaron nuestros mayores éxitos.

Desde nuestra perspectiva, conformamos las guerras que entablamos ya que estas eran nuestras guerras entabladas por nuestras normas y visión de victoria. En cuanto a los confederados (bando que perdió de la Guerra Civil norteamericana), alemanes, japoneses y rusos, la victoria resultó ser su regalo para nosotros.

Ahora, nuestra serie glorificada de reglas se ha invertido. El enemigo nos obliga a combatir de

acuerdo con su serie de reglas en nuestra contra.

Nuestra manera de entablar la batalla ahora resulta ser desfavorable debido al hecho de que la forma en la cual la practicamos, ahora corresponde a lo normado por el enemigo, en vías que hacen la resistencia no estatal más fructuosa. Combatir tanto como nuestros enemigos en realidad adelanta sus objetivos; sin embargo, no podemos admitirlo dado que estamos dedicados a la creencia de que nuestra forma de combate es la única que puede posibilitar la victoria. Estamos atascados jugando en nuestra contra.

Por lo tanto, nuestros esfuerzos en combatir tanto como nuestro enemigo nos hacen percibir un sentido de incertidumbre y vacilación. No sólo faltamos la capacidad de ejercer control sobre los resultados de una intervención militar, sino también no podemos describir, en términos prácticos, cómo lograr “la victoria” ni desarrollar un nivel de eficacia militar. Se dice, por ejemplo— años después de que una victoria militar fue prometida en Irak—que “el éxito” en realidad no es militar, sino político. ¿Acaso, esto significa que triunfaremos (después de sufrir decenas de miles de bajas) cuando los insurgentes que estábamos combatiendo al fin y al cabo asuman el poder político?

La “forma norteamericana de guerra” es una parte integral de una narrativa dramática sagrada que culmina en “la victoria”. Esto es porque las guerras de nuestro país se encuentran a la raíz de las celebraciones de identidad ya que la victoria consta de la realización de la liturgia de la guerra, donde el sacrificio de los más puros entre nosotros de algún modo nos renueva y fortalece.⁷ Entretanto, si se considera la victoria

II. Trascendencia vs. Gestión

Los insurgentes están rebosantes del poder que proviene de su identidad—el de los norteamericanos es escaso.

Desde la perspectiva del insurgente, la guerra consta de una celebración de la identidad—la batalla es un medio de trascendencia.

La forma norteamericana de guerra ha sido transformada en una ética de gestión.

En la guerra de identidades, los norteamericanos combaten de manera previsible, conforme a las expectativas de los insurgentes—y la identidad de los norteamericanos resulta ser más débil.

como una forma equivalente a dar al enemigo lo él quiere—incluso si demuestra ser sin duda alguna el mejor y más realista resultado a favor del interés nacional—entonces la propia trascendencia de “la victoria” carecería sentido. Si nuestras guerras constan de ritos del nacionalismo religioso norteamericano, entonces el sacrificio por parte de la liturgia simplemente no puede ser en vano.⁸

Sin importar la forma en que manipulamos los motivos detrás y la naturaleza de nuestras guerras no estatales, sentimos que hemos sido derrotados porque, en términos de nuestras expectativas y mitos, es el caso. La percepción de fracaso en combate y campaña a su vez produce aún más altos niveles de ansiedad y pérdida de confianza. Esto es el puro objetivo estratégico de los guerreros no estatales que combaten para todo o nada.

El esfuerzo y enfoque de combate de protagonistas no estatales. Las guerras pequeñas entabladas en el período entre mayores guerras contra adversarios no estatales tratan de identidades ante todo. Puesto que confiamos en controlar la serie de reglas donde el nivel de tecnología determina cual parte triunfa, no podemos entender cómo la influencia de identidades, en cambio, resulta ser el factor determinante en la guerra de hoy en día.

El poder de identidad ha asumido un papel integral. No es simplemente que unidades militares occidentales estén obligadas a luchar en forma parecida al enemigo y en su ambiente de combate. De mayor importancia, somos como administradores mundiales combatiendo a héroes

míticos que se sacrifican para el “río” de su humanidad individual.⁹ Lograr las expectativas del enemigo en cuanto a nuestra forma de combate significa entrando en un mundo donde no podemos escapar del papel que el enemigo ha elaborado para nosotros en su gran obra dramática.

En su obra dramática de identidad, el papel que interpretamos—malos, débiles e incluso inhumanos—es crucial para un rito cultural casi primitivo en tanto su nivel de intensidad emocional como un simbolismo apasionado. Vimos (por lo menos a primera vista) ostentando “la política” y “administración” en el mundo (como descritas en etnografías tradicionales) de la *guerra primitiva*.

Pero el hecho de que la guerra es primitiva, solamente en el sentido de la conexión con lo sagrado, vincula a los guerreros de hoy en día a las sociedades humanas más antiguas. *Resulta ser altamente sofisticada*, en términos de la forma en que tal guerra nos afecta. Hasta un punto no considerado anteriormente en la guerra tradicional, estamos a la merced del enemigo en cuanto a cómo “calzamos dentro del molde” que idearon para nosotros. Además, el nivel de sofisticación de nuestras armas es un factor menos significativo hoy que durante los pasados dos siglos—debido en parte a la nivelación sorprendente de tecnología. En plena lucha entre guerreros, su trascendencia supera la nuestra ya que su pasión y fidelidad prevalece sobre nuestra imparcialidad y lógico.¹⁰ Nos convierten, por encima de todo, en personas que posibilitan sus operaciones. Llegamos a ser, en cuanto al

III. Tecnología

La tecnología occidental se convierte en algo que culmina en perfeccionar la identidad de los insurgentes, permitiéndolos difundirla a un público más variado y envalentonando así a sus seguidores.

Los insurgentes modifican la tecnología occidental en forma selectiva para que la misma conforme con tanto sus necesidades como su manera de combatir.

Una cultura de guerra menos rígida produce más adaptabilidad y creatividad.

La reacción norteamericana en cuanto a su dependencia de “soluciones tecnológicas” es un derroche que obra en contra de EUA.

nuevo “molde”, los que los ayudan a formar y difundir su historia. Además, la autoridad que ejercemos a través del mundo tanto les brinda un nivel de legitimidad como les designa como los defensores de lo sagrado ante aquéllos que los mismos pretenden convertir. Nos volvemos a su arma secreta.¹¹

¿Por qué no vemos esto? El enemigo, en este ámbito, trae aparejada otra paradoja ya que desafía nuestra propia identidad, llevándonos hasta tal punto que sentimos una suerte de co dependencia emocional. Tal vez hayamos llegado a pensar sólo en términos de causa y efecto en cuanto a la estrategia. Empero, su reacción constituye un desafío a nuestra masculinidad. Su propia resistencia provoca la necesidad por parte de EUA de comprobar tanto la capacidad de combatir con eficacia como la ética del combatiente. No podemos resistir su desafío. Nos hacen que asumamos la imagen que idearon... y luego acaban con nosotros.¹²

Acaban con nosotros porque nuestra forma de zurrar nos hace ser aún mejores colaboradores en cuanto a su estrategia. En términos prácticos, esto significa que continuamos a actuar de manera que les incita—como el malo, el enemigo sinistro norteamericano. También convalidamos su historia necesaria ya que son los defensores de vanguardia del Islam, combatiendo los invasores diabólicos.

La pasión que forma parte integral de esta situación, oscurece nuestra oportunidad de relacionarse con el enemigo. Esto, sin duda alguna, es un desafío abrumador. La comunidad

no estatal es bien adaptada para luchar como grupo, donde todos asumen el cargo del esfuerzo en alguna forma. Esta convergencia de voluntad y disponibilidad permite que la comunidad no estatal configure el ámbito de combate en forma orgánica. Empero, podríamos cambiar la situación actual al enfrentar al enemigo con esfuerzos que deconstruye su realidad existencial de “todo el pueblo contra el enemigo”.

Desafortunadamente, nuestra cultura castrense simplemente no tiene la capacidad de hacer esto. Desplegamos nuestro elemento de combate en el ambiente del enemigo que es culturalmente ignorante. Además, la mayor parte de este elemento de combate no tiene nada que ver con el combate en absoluto ya que son elementos de apoyo, manteniendo un refugio norteamericano donde las tropas buscan descanso no sólo de combate sino de la sociedad que las considera como extranjeros pérfidos. Los esfuerzos de enfrentar al enemigo, por ende, culminan en ser sólo patrullas cotidianas, las mismas que nuestras propias estructuras logísticas realizan esfuerzos para reforzar cada día. Allá afuera: la zona roja; aquí adentro: Burger King.

Enfocamos todos nuestros esfuerzos en el patrullaje, seguidos por el vuelto rápido al amparo. A la inversa, el enemigo habita la zona de combate; su amparo consta del propio terreno en que combaten.

Igualaciones tecnológicas. La tecnología es nuestro talismán ya que la consideramos una parte integral de nuestra estrategia, algo que trae aparecido el logro de la victoria—es nuestra

obsesión. ¿Por qué entonces no nos damos cuenta de que hemos entregado a nuestro enemigo declarado los propios instrumentos con los cuales nos ataca salvajemente cada día? Cuando el Ejército Mahdi aniquiló al Ejército egipcio bajo el mando del Coronel británico William Hicks, los virtuosos incautaron 10.000 fusiles de tipo *Martini* y millones de balas, además de una gran cantidad de artillería de campaña. Aunque no tuvieron mayor importancia años más tarde durante la Batalla de Omdurman, al menos se sentó un precedente.

Ahora sí cuenta. A pesar de hablar tanto en materia de las “operaciones red céntricas” por nuestra parte, de hecho es el enemigo que nos ventean. Más aun, se consuelan en decir que esto fue exactamente lo que ocurrió durante la época de las victorias logradas en la ciudad de Ur en contra de las superpotencias del siglo VII de Persia y Roma. Los “primeros musulmanes” también adquirieron lo que precisaban de las civilizaciones tecnológicamente superiores, pero espiritualmente degradadas, a medida que procedieron a derrotarlas.

Hoy, estos instrumentos constan de la vital sangre de una nueva concientización—una piedra de toque en cuanto a la movilización de identidad enemiga. La *ummah* [la comunidad musulmana] nunca ha sido más fuerte a pesar del nivel de influencia ejercida por los *takfiri* [musulmanes apostatas]. En todos lugares, nuestra preciada alta tecnología es su habilitador catártico. El arte operacional enemigo, fortalecido por nuestra tecnología, provee un constante estímulo para su identidad renovada.

Hemos dado a nuestros enemigos el equipo de que rogaron en sus oraciones. Resulta muy común considerar a los musulmanes como atrasados en términos de desarrollo tecnológico—como sostiene el Dr. Bernard Lewis en su obra *What Went Wrong?* De hecho, los musulmanes nos manifiestan cotidianamente que, en cuanto al uso de tecnología, no se equivocan. Nos están superando con nuestra propia tecnología.

Un vistazo general nos muestra cómo la emplean. Teléfonos celulares son cruciales para una red de comunicación *C4ISR*.¹³ La Internet nutre tanto el desarrollo de comunidades de combatientes como la concientización de

la *ummah* con igual eficacia. El dispositivo explosivo improvisado (*IED*) y bombardero suicida equivalen a la munición precisa norteamericana, hasta superándola—con un ser humano no sólo formando parte del proceso, sino acercándose al blanco seleccionado.

El enemigo ha tomado un mejor provecho de nuestra tecnología que nosotros mismos, los elaboradores, podíamos en la guerra contra él. Pero, así como los antiguos abandonados por los dioses, tenemos la manía de volver cada vez al templo de tecnología para buscar socorro.

La mitología nos cuenta que descifrar el código alemán *Enigma* cambió de manos la Batalla del Atlántico y existe un montón de relatos que consideramos como entrañables (si no sagrados), interpretados las 24 horas del día en la programación de los canales de televisión por cable *The History Channel* y *The Military Channel*. Por lo tanto, a medida que los *IED* provocaban la mayoría de bajas norteamericanas, acudimos de nuevo a las soluciones maquinadas por inspiración divina—el verdadero *deus ex machina* de nuestra liturgia de guerra. Y así gastamos billones de dólares para llevar a cabo la cruzada en contra de los *IED*. Sin embargo, esta vez el dios no ha salido de la maquina.

Nuestra reacción a los *IED* en realidad indica la manera en que continuamos cabiendo, no obstante sin querer, en la zona de combate y serie de reglas del enemigo. Por ende, incorporan nuestra tecnología para perfeccionar la capacidad combativa de su grupo. Su serie de reglas pretende crear una experiencia en todo de realización de identidad al momento. Entienden que vivir el paso mítico de la guerra, la identidad se concretará de veras.

A la inversa, usamos la tecnología como instrumento para domar el fenómeno de la guerra (es decir, mejor matar a los combatientes enemigos), pero ésta no toma en consideración la naturaleza más extensa de la guerra en el sentido de que es una guerra de todo el pueblo—es una guerra de identidad.

La guerra como fenomenología

Entendemos mal la guerra porque, desde nuestra perspectiva, pensar en la guerra es un ejercicio de fenomenología. La guerra consta de actividades y efectos, y trata de esfuerzos

observados y resultados en el sentido material, consistiendo en todas partes de su fenómeno.

Por lo tanto, medimos cada guerra según escala que toma en consideración el uso de materiales pesadas como la “guerra limitada” versus “guerra total”; por medio de una prueba de fuego, como “guerra justa” versus “el terrorismo”; o cuán bien los demás acatan nuestras normas, como “guerra convencional” versus “guerra irregular”.

Carecemos de una metodología comprensiva para tratar con conflictos humanos.

Nos falta acceso a la dimensión religiosa de la guerra y, por ende, no tenemos los medios para entender la dinámica interna de las guerras de identidad. Puesto que dependemos tanto del modelo mental de la guerra-como-fenomenología, podemos adaptarnos a las transformaciones actuales de la guerra solamente al conformarnos en forma superficial a su fenómeno cambiante.

Así, después de años de negación, hemos elaborado nuevamente una doctrina de contrainsurgencia (*COIN*); sin embargo, no sabemos el por qué la misma también resulta ser eficaz cuando aborda el fenómeno de insurgencia. Como consecuencia, se considera la doctrina de *COIN* actual—e incluso durante la década de los 60—un tipo de receta mágica: Haz esto y luego eso y en el momento oportuno, incluya esto y... triunfarás.

La creencia compartida entre el estamento intelectual sólo hace pocos años, a medida que se fomentaba de nuevo apoyo a las operaciones *COIN*, fue que la campaña de contrainsurgencia conducida en Malasia era un caso ejemplar.¹⁴ Pero, las razones esclarecen el por qué la metodología británica de *COIN* resultó ser eficaz en Malasia:

- La insurgencia comunista malasia era un pequeño movimiento alejado del Pueblo.
- Los británicos tenían estrechas relaciones con los gobernantes locales.
- El Pueblo era pasivo en el sentido político.

Malasia parece un caso ejemplar de una campaña colonial; sin embargo, decir que solamente



Integrantes de la Fuerza de Tarea Ranger bajo fuego enemigo, 3 de octubre de 1993, durante la Operación Code Irene, la Batalla de Mogadishu, Somalia.

Comandos del Ejército de EUA

podemos lograr la victoria en situaciones fáciles de controlar, discretas y neo coloniales no nos permite captar todas las lecciones necesarias. El punto clave en tratar con las insurgencias del tipo malasio fue girado alrededor del poder de identidad de los señores coloniales.

Los británicos tuvieron una estrecha amistad con los sultanes malasios, lo que duró un siglo. Los Príncipes incluso compraron a los británicos un flamante súper acorazado en el año 1912—apenas una indicación de angustia anticolonial. Además, el estado político del Pueblo malasio no resultaba ser polémico. No existían movimientos populares ascendentes ni nuevas visiones convincentes de identidad.

La principal identidad era la vendida por el famoso poeta, Rudyard Kipling. Los Príncipes mercantes situados en las áreas a la margen del Imperio indio de la Reina Victoria tuvieron mucho gusto en adherirse a la estafa proteccionista manejada generosamente por Gran Bretaña. De hecho, continúan beneficiándose hasta hoy en día. Las contrapartes culturales de los sultanes malasios son nuestros clientes actuales: Kuwait, Qatar, Omán, Bahrein y los Emiratos Árabes Unidos, todos bajo protección anglo-norteamericana durante más de cien años.¹⁵

Adoptamos nuestra fenomenología de *COIN* del *Zeitgeist* occidental, perdido hace mucho tiempo y completamente repleto de identidad dominante, que con facilidad y por todas partes

puede sentar los términos para formar relaciones entre patronos y clientes. Finalmente, no se debe confundir el caso ejemplar de la *COIN* malasia con la “edad de oro” perdida que pretendemos resucitar.

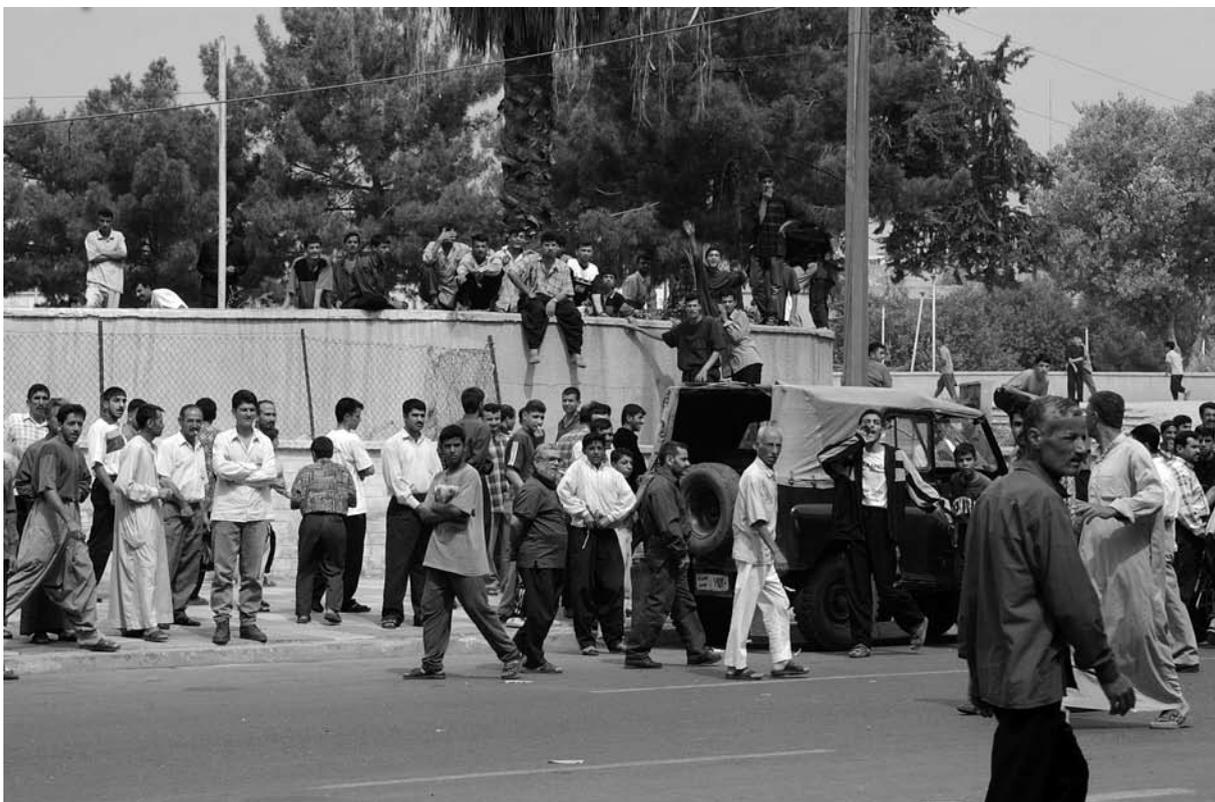
Hoy, muchos oficiales tal vez pueden sostener que los pensamientos en materia de la *COIN* han logrado muchos adelantos en los últimos años. Mencionando el Manual de Campaña (*FM*) 3-24, sostienen que cada insurgencia es bien específica, que la *COIN* solamente puede servir como guía y punto de partida para la cultura, enemigo y ambiente particular del conflicto. Pero lo esencial de la receta no consta de los ingredientes ni el brío del libro de cocina. El problema con la *COIN* consiste en el propio concepto ya que habla con nuestra confianza inquebrantable en los poderes que ya no existen en sentido práctico. Por lo tanto, la *COIN* es un panorama de nuestras más profundas creencias sobre la identidad gobernante ya que es una promesa de mantener su nivel mágico del realismo a toda costa.¹⁶

No sólo hay ninguna forma segura, pero la posibilidad de contrainsurgencia resulta ser, por sí

sola, fallida y corrupta. Podemos continuar sin duda alguna, si somos selectivos, a apoyar a Príncipes litorales, tal vez para siempre. Sin embargo, no podemos ayudar a aliados autoritarios a reprimir a las poblaciones de las sociedades centrales del mundo islámico—Pakistán, Arabia Saudita y Egipto—para siempre. En estas sociedades, como sabemos bien, cualquier insurgencia que anula las mercedes de la fuerza policíaca del tirano será tanto como la situación de Italia durante la época del Imperio romano con Espartaco andando suelto. No podemos dirigir de manera grandiosa a las mayores sociedades de una civilización—en este caso Irak.

Muchos dirán que los últimos pasos en la provincia iraquí de Anbar contradicen esto. ¿Acaso, se considera esto un triunfo de la *COIN* o simplemente una cooptación conveniente, adoptada desesperadamente después de años de negación despreocupada por parte de los norteamericanos? Es suficiente decir que la versión de “los marines de la *COIN* aquí enfatiza el deseo por parte de la población local de ejercer control sobre sus propias identidades y destinos”;

Ejército de EUA, Sgto. Michael Bracken



¿Acaso, la nueva identidad iraquí? Una muchedumbre malhumorada presencia a soldados deteniendo a hombres iraquíes por tirar ladrillos e instigar actos violentos en Mosul, 13 de junio de 2003.

sin embargo, lo que significa en realidad es convertir a los marines en colaboradores en la lucha sunita contra los chiítas. Tal vez eso sea la única cosa práctica que hacer, pero no más ejemplifica la *COIN* en el sentido de que ya no forma parte del concepto dirigente de control: que a algún nivel irresistible permitiéndonos a controlar los resortes del gobierno, estamos a cargo. Más bien, el nivel de improvisación manifestado en la provincia de Anbar puede resultar ser la primera vislumbre de un nuevo camino estratégico hacia la doctrina de cooptación sobre la contrainsurgencia. También es más una señal que la era de control se acabó.

La era de Kipling, durante la cual europeos y norteamericanos pudieron hacer lo que quisieron, fue el apogeo de la identidad occidental, la época cuando abundaba el nacionalismo religioso europeo. Esto fue cuando la primera ola de la globalización—una pura creación destructiva—llevó por las sociedades tradicionales. No podían resistir con eficacia. Antiguas identidades faltaban la tecnología y perspectiva para usarla en contra del mundo occidental que pretendía difundir su identidad por la fuerza.

Hoy, es el estado-nación que está a la defensiva. Sociedades emergentes están respondiendo a la segunda ola de modernización. Empero la resistencia por parte de actores no estatales no surgió de las ruinas de la primera ola. Es también reacción al fracaso por parte de los siguientes modelos “occidentales” echar raíces. Por ende, una gran parte de la humanidad, carente del antecedente de trascendencia tradicional pero también sin una realidad occidental eficaz para sustituirla, está desarrollando nuevos modelos de identidad.

Sociedades emergentes y comunidades alternativas casi siempre representan una alta demanda por identidad en lugares humanos donde fue despojada o degradada. Lo que hacen estos nuevos modelos poderosos es su promesa de realización y trascendencia colectiva—y la energía popular que desencadena.

Para estados-naciones, lo que hace la identidad no estatal difícil de comprender es el hecho de que no aparenta ser como el tribalismo o sectarismo de la era colonial.¹⁷ En aquel entonces, los ashanti o zulúes podían ser derrotados localmente e integradas en forma

forzosa. Hasta los movimientos ardientes, como los Mahdistas sudaneses, podían ser masacrados y contenidos antes de que se difundiesen.

Lo que la fenomenología no puede abarcar es cuán radicalmente todo esto ha cambiado. Lo que presenciamos como batallas contra “adversarios” en Somalia, Afganistán, el Líbano e Irak, ahora son plantillas de resistencia comunitaria en todas partes. La resistencia armada en el mundo de hoy en día consta de un camino renovado a la realización y trascendencia—y no solamente para los musulmanes.

Este mensaje pisotea el antiguo bando del Occidente: que la globalización es irrefrenable y que se debe hacer las paces con la misma. Necesitamos concentrar en el nuevo mensaje y no sólo en el fenómeno del segundo orden del combate.

El mensaje nuevo nos dice que la identidad-poder ha cambiado de mano. ¿Qué hacemos cuando ya no nos acompañe la Fuerza?

El significado de este período histórico

Nuevas identidades también florecieron en los últimos de la antigüedad e inicios de los tiempos modernos. Los finales de la era de antigüedad fueron un período de recesión—económica y culturalmente—así nuevas comunidades se desarrollaron dentro de las estructuras de la civilización antigua. Los comienzos de la era moderna, a la inversa, posibilitaron nuevas oportunidades por medio del crecimiento económico y falta de una autoridad reguladora.

La historia demuestra lo que puede ocurrir cuando comunidades alternativas y sociedades no estatales se afinan y desarrollan. El mundo de hoy en día, de esta manera, se parece el de las épocas anteriores.

Hoy, comunidades alternativas resultan ser transnacionales y hasta virtuales, echando raíces y difundiendo su identidad a través de la red mundial. Existen comunidades típicamente locales, como los tamiles de Sri Lanka, pero también hay sociedades globales en proceso de ser desarrolladas. Las comunidades más desafiantes son las aprendidas localmente pero también sintonizadas con una comunidad mundial. Esto establece en forma perfecta la paradoja desafiante del renacimiento islámico.

Sería conveniente decir que el Pueblo busca la formación de una nueva identidad debido al “fracaso” de la ideología del estado-nación, o por causa de la incapacidad por parte de la globalización de satisfacer “las necesidades humanas básicas”. Sin embargo, esto presupone que otras poblaciones quieran unirse con nosotros y que, dada una cultura de consumo suficientemente sólida junto con normas electorales occidentales, se adherirían con un alto nivel de entusiasmo a la visión mundial de los Estados Unidos.

Pero somos impotentes para abordar el problema con respecto a “la definición de su identidad”. El aviso para nosotros es que para gran parte de las poblaciones del mundo, representamos ahora el mal que juega en contra de sus esperanzas en formar identidad.¹⁸

La verdad es que las poblaciones despojadas de trascendencia necesariamente buscan desarrollar una nueva. Esto es la misión urgente de sus vidas. No podemos aun competir en cuanto a brindarlas una nueva trascendencia. Desde su perspectiva, la única cosa que hemos hecho con la globalización es la de despojarles de su trascendencia antigua. Al ignorar sus quejidos, nos erigimos como el mal extranjero que ayuda tanto a convertirnos en su habilitador.¹⁹ De este modo, nos privamos de las relaciones alternativas que pudiesen culminar en ser mucho más fructuosas.

Nos quedamos tranquilos empleando nuestra guía convencional, un contra argumento que resulta ser retórico y contraproducente—y esto consta de nuestra narrativa terminal de modernidad. Por lo tanto, según se dice, la globalización es incontenible. Las sociedades no estatales meramente representan los márgenes caóticos que siempre resultan de profundas transformaciones históricas.

Empero la sabiduría de este relato es limitada a la población a quien sirve—y la globalización sirve, a lo mejor, a sólo mitad de toda la humanidad; veinte años en el futuro, puede ser sólo un tercio. La globalización sirve nuestro propio mundo—la esfera de estado-naciones y el capitalismo del mercado libre. ¿Acaso, los billones de personas olvidados por el mercado laboral oficial, abandonados por sistemas estatales que representan nuestras identidades nacionales oficiales?

Tres billones de personas, sin dirección en un mundo de desorden personal, están buscando un nuevo significado. Esto crea una demanda

sólida por una nueva identidad. Es inevitable en el esquema caótico de necesidades humanas que nuevas ofertas serán hechas. También es inevitable que el Pueblo se adherirá calorosamente a estas nuevas ofertas.

El islamismo es simplemente un solo punto de datos en el mundo para la formación de una nueva identidad. La oleada del pentecostalismo, por ejemplo, es igualmente convincente. Identidades emergentes que apenas son consideradas como delictivas o desviadas son empujadas con frecuencia hacia los márgenes oscuros de la vida nacional oficial, una zona gris que comparten con la desordenada proliferación de principalidades narcotraficantes y pandillas urbanas por todas partes del mundo. Pero debemos considerar la autenticidad de su nueva oferta de identidad y entender la que significa. Sumado a un mundo repleto de los despojados y olvidados—de los cuales una mitad se convertirá en dos tercios de toda la humanidad—no tenemos contraoferta que hacer.

Ofrecemos solamente una forma arrogante del altruismo mientras negamos nuestros propios problemas con respecto a identidad. Identidades occidentales también están en proceso de transformarse. Nuevas sociedades y sus identidades están surgiendo *dentro de nuestras propias fronteras*. Esto no tiene nada que ver con estados-naciones llegando a ser más débiles mientras que los rivales no estatales llegan a ser más fuertes. Los estados-naciones afirman tener sumamente eficaces controles normativos—por lo menos en la superficie. Su poder militar, sin duda alguna, supera el de cualquier actor no estatal.

Pero la base de identidad de los estados-naciones de hoy en día resulta ser más débil que aun aquella de la generación anterior. Estados occidentales dependen de agencias pequeñas que ponen en vigor las políticas de seguridad y orden público que protegen sus sociedades en vez de la ciudadanía en conjunto. ¿Qué nos parece todo esto? Un mundo occidental que maneja un nivel supremo de poder militar ya no exige una ciudadanía movilizada.

Sin embargo, la raíz de nuestra identidad moderna se encuentra en el compromiso cívico colectivo que consideramos como sagrado. Así, una ciudadanía armada no necesariamente representa el corazón de la defensa nacional, sino

simplemente la manifestación válida de identidad colectiva—la de nuestra religión nacional. Cualquier monumento norteamericano que conmemora las guerras luchadas antes de Vietnam ostenta esto. Este vínculo ha sido cortado, tal vez para siempre.

La pérdida de esta única tradición da a entender que el “ego” cívico del Occidente se encuentra en proceso de deterioro mientras que las sociedades emergentes hacen los compromisos cívicos y sacrificios que sirven de fundamento para desarrollar las suyas.

Esto no es un caso académico. La política con respecto a la identidad en la modernidad occidental es más débil que aquella de sociedades emergentes, en términos prácticos. En esta situación, nuestra capacidad de aseverar moral y físicamente las ideas y prácticas del Occidente es desgastada de manera igual.

Los casos de Somalia, Afganistán e Irak nos muestran la áspera realidad de la nueva era. Los miserables de la Tierra han descubierto algo que los fortalece durante el combate. Períodos históricos en los cuales protagonistas no estatales tienen una mayor ventaja combativa tienden ser períodos de transición o puentes entre “mundos” porque las identidades mundiales y relaciones de poder están cambiando. Durante estos tiempos de transición, las sociedades no estatales son frecuentemente más fuertes y apoderadas que los estados establecidos.

¿Acaso, debiéramos preocuparnos que nuestra identidad sea más débil en el sentido de que es menos fastidiosa? Igual que los romanos durante los últimos de antigüedad o los bizantinos del siglo XIV, vivimos en un mundo civilizado. Ya no somos sanguinarios; formamos parte de una fraternidad de civilización. Irónicamente, tal vez,

nos sentimos un tanto más como los antiguos romanos o *Romaioi* bizantinos que querríamos admitir.

Nos sentimos superiores a aquéllos que consideramos combatientes primitivos no estatales, pero estamos también más que un tanto temerosos debido al hecho de que no podemos resistirlos. Tal vez esto sea la razón por qué los comentaristas políticos más feroces de EUA continuamente alaban la matanza de mayores números de las fuerzas enemigas. ¡Cuan se refieren a los romanos en su apogeo político y marcial!²⁰

Olvidando por un momento el hecho de que estos mismos romanos, además de exterminar a tribus bárbaras, casi borrarón a Israel del mapa, y dejando al lado también el hecho de que la política romana, en el mejor de los casos, prefirió integrar de manera forzada y controlada de aceptar el combate riesgoso, debemos enfrentar la realidad de nuestra retórica que alaba las prácticas del Imperio romano: un panorama escalofriante de nuestros propios temores.²¹

Tememos que seamos demasiados débiles para prevalecer. En el combate, buscamos en forma urgente algo que convalida que, de hecho,

tenemos lo necesario para vencer. Por lo tanto, el combate satisface las mismas profundas necesidades así como la liturgia de iglesia.²²

En realidad, lo que vemos en esta guerra es la claudicación de estrategia por el prurito de la liturgia. Hace mucho tiempo, nos dimos por vencido en hacer eficaz nuestra serie de reglas de la guerra mientras, a la vez, no hemos tratado de adecuarnos en serio a la zona de combate del enemigo. La guerra implacablemente se devino en un testamento político atado a una visión desesperada de un triunfante nacionalismo religioso norteamericano.



La necesidad de tener un factor positivo y emotivo en el ámbito nacional—un fragmento de trascendencia colectiva—al fin y al cabo llegó a anular cualquier tipo de reacción eficaz. En Irak, en vez de replegarnos y reagrupar, intensificamos nuestros esfuerzos al preconizar la necesidad de nuestras buenas obras, la pureza de nuestros principios y el sacrificio por parte de nuestra “próxima mayor generación”, así como aquella que sacrificó tanto durante la II GM.

Por fin llegamos a quedarnos allá porque estábamos atrapados en nuestra propia trampa. No podremos salir hasta que triunfemos, pero la victoria, por cualquier definición que no favorece el desarrollo de una sociedad libre, está mas allá de nuestro entender. Esto es el por qué combatimos la guerra del enemigo y continuamos sirviendo como el habilitador del mismo.

Pero aquí es donde nuestra gran nación enfrenta una vulnerabilidad grave. A medida que combatimos identidad, no estamos meramente debilitando la nuestra. Debemos tener en mente el hecho de que no hay muchos norteamericanos—tanto como lo que ocurrió durante los últimos de las épocas de Roma y Bizancio—actualmente dispuestos a luchar por nosotros.

Designamos toda la responsabilidad de nuestra seguridad a una sola parte de nuestra sociedad—a soldados, un noble estamento guerrero. Son suma

y pródigamente aprovisionados; sin embargo, son tan pocos. Son todos lo que tenemos.

Los romanos descubrieron en los últimos del siglo IV que poner en riesgo a tal ejército resulta ser existencialmente peligroso. El Emperador Juliano llevó al más sublime ejército romano que ha existido, hasta la tierra de los dos ríos—el lugar que denominamos Irak—y allá lo perdió. Catorce años más tarde, una fuerza conformada desde cero y con un líder incompetente perdieron lo que se quedaba en la Batalla de Adrianópolis—el principio del fin del Imperio romano.²³

El inmenso y extremadamente agobiante mundo de una humanidad global no estatal en proceso de surgir puede exigir la mayor y completa concentración de esfuerzos por nuestra parte, igual a lo que ocurrió a los romanos del siglo IV en Irak y con consecuencias previsibles. A la inversa, no estamos más preparados para combatir colectivamente, como un Pueblo, como lo era en las épocas prehistóricas. Algunos sí están combatiendo cada día para nosotros.

Esta es la lección, ¿no? Combatir de manera que corresponde con las expectativas del enemigo significa combatir su identidad y ayudarlo a ponerse en buen camino hacia la concretización, en términos de fortalecer la misma. Pero su camino también puede ser nuestro camino a la ruina. Necesitamos

Especialista Clinton Tarzia



Combatiendo en la “Tierra de los dos ríos”: Soldados norteamericanos avanzan a través de las calles de Samarra durante la Operación Iraq Freedom, 21 de diciembre de 2003.

conservar nuestra fuerza y así proteger nuestro estilo de vida. Esta guerra ha sido un aviso. Debemos prestar atención a ello. **MR**

Todas las opiniones expresadas en este artículo son propias del autor.

NOTAS

1. La Batalla del río Frígido duró dos días y la participación de los godos resultó ser crucial para lograr la victoria del Imperio oriental. Sufrieron grandes pérdidas, las cuales solamente aumentaron su reputación. Arthur Ferril provee una cuenta detallada de la batalla en su obra, *The Fall of the Roman Empire* (Londres: Thames and Hudson, 1986). Hugh Elton documenta minuciosamente el uso pesado de fuerzas no estatales durante las guerras civiles romanas *Warfare in Roman Europe*, págs. 350-425 (Londres: Oxford UP, 1996).

2. La obra de Angeliki Laiou, *Constantinople and the Latins: The Foreign Policy of Andronicus II, 1282-1328* (Cambridge, Massachusetts: Harvard UP, 1972), todavía permanece siendo lo mejor análisis de la reacción por parte del estado bizantino a la Compañía catalán.

3. Russell Weigley en su obra, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy* (Nueva York: Macmillan, 1973), por primera vez adelantó este concepto.

4. Se encuentra un pequeño resumen magnífico acerca de la transformación de identidades durante la época del Imperio romano occidental en la obra de Patrick Geary, *Before France and Germany: The Creation and Transformation of the Merovingian World* (Londres: Oxford UP, 1998), págs. 3-38. Mientras que Elton menoscaba las antiguas instituciones militares romanas, la obra de J. E. Lendon, *Soldiers and Ghosts: A History of Battle in Classical Antiquity* (New Haven, Connecticut: Yale UP, 2005), captura superbamente la ética. Describe una fuerza que nos recuerda de la nuestra: "Los romanos todavía gestionaron poner en servicio, hasta que se llevó a cabo la Batalla de Adrianópolis, un ejército profesional, de soldado a soldado que no era de forma demostrable inferior en cualquier respecto al ejército del Imperio romano anterior y en algún respecto superior. En momentos difíciles, ya sea por una decisión tomada o por defecto, el número de efectivos en el campo de batalla y el componente de reservas utilizable habían sido sacrificados por el prurito de la calidad", pág. 308.

5. Se manifiesta de manera nítida y profunda la dimensión de esta transformación en la obra de Mark Bertusis, *The Late Byzantine Army: Arms and Society, 1204-1453* (Filadelfia, Pensilvania: U. Penn Press, 1992) y también en la de Kristian Molin, *Unknown Crusader Castles* (Hambledon and London, 2001). Ambos textos nos ayudan a entender la extraordinaria ventaja estratégica de las pequeñas pero "al-tec" unidades militares en los inicios de la modernidad.

6. Martin van Creveld, *Technology and War: From 2000 B.C. to the Present* (Glencoe, Illinois: Free Press, 1991) págs. 319-320, trata de la manera en que el enemigo se adopta a las tecnologías de fuerzas militares antagónicas. Empero el concepto primordial de van Creveld se aplica más ampliamente a la forma en que la ética corresponde al combate: "No fue la sofisticación técnica de la lanza de los suizos que culminó en derrotar a los caballeros borgoñeses, sino que más bien la manera en que se engranó con las armas usadas por los caballeros de Laupen, Sempach y Granson. No fue la superioridad intrínseca del arco largo que resultó en ganar la Batalla de Crécy, sino más bien la forma en que se relacionó con el equipo empleado por los franceses en aquel entonces"—un engranado de tanto pensamiento como tecnología, un encuentro de necesidades, expectativas e innovación entre los combatientes.

7. ¿Acaso, a medida que nos reunimos como una congregación para leer la más reciente serie de obras del autor Ken Burns, esto no nos indica cuánto continúa a vivir la pasión de la II GM?

8. Barack Obama, por ejemplo, pidió perdón inmediatamente después de decir: "Hemos presenciado el derroche de más de 3.000 vidas de los más valientes jóvenes norteamericanos". Disponible en la Internet: <http://abcnews.go.com/Politics/story?id=2872135&page=1>.

9. Radio Europa Libre/Radio Libertad han elaborado un informe impresionante acerca de la propaganda de los insurgentes en Irak—la cual denominamos "la diplomacia pública". Con escalofrío vimos eficaces revistas insurgentes con títulos como "LOS CABALLEROS"—tanto como los Jedi (en la serie de películas de *La guerra de las galaxias*). Esto es la visión idealizada del enemigo de sí mismo.

10. T.X. Hammes nos avisa que "nuestros guerreros tienen tanta pasión como los suyos, [aunque] la mayor parte de nuestro fervor está encaminado a salvar nuestros compañeros en vez de la consecución de la mayor objetivo". Sin embargo, esto no sólo trata de los soldados, sino también los vínculos emotivos formados durante el combate entre los guerreros y la sociedad. La batalla siempre ha sido, en algún nivel, incluso si sólo a través de canciones y relatos, un conjunto de experiencias colectivas nacionales. Aquí, el vídeo insurgente hace enlace entre la guerra y la sociedad cada día mientras que la sociedad norteamericana resulta ser fríamente desconectada, colectivamente como un Pueblo, de la pasión de su propia guerra.

11. World Public Opinion/PIPA poll, "Muslims Believe U.S. Seeks to Undermine

Islam", 23 de abril de 2007, disponible en la Internet: http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/home_page/346.php?nid=&cid=&pnt=346&lb=hmpg1

12. Por lo tanto, las exhortaciones repetidas y convincentes por parte de derechistas norteamericanos evocan los más sagrados momentos de abnegación de batallas norteamericanas—las Batallas de Iwo Jima y de las Ardenas. Tienen como objetivo el de plantear la pregunta: ¿Acaso, no más somos dignos de los grandes esfuerzos de nuestros antecesores? La respuesta se encuentra codificada en la ADN norteamericana. Se puede destacarla, por ejemplo, hasta en la profunda fuerza simbólica del videojuego *Halo 3*.

13. *CAISR* es acrónimo (ideado por las FFAA, norteamericanas) que significa el mando, control, comunicaciones, computadores, inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

14. Véase, por ejemplo, la entrevista a Eliot Cohen en la *National Public Radio* (NPR), "Scoring the War on Iraq: Who's Winning?", el 1 de julio de 2005. Disponible en la Internet:

<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4726795>

15. El Teniente Coronel (R) Dave Kilcullen me ofreció esta analogía cultural en cuanto a las relaciones en sistemas imperiales a través de tiempo y mares.

16. El realismo mágico es un género famoso literario latino-americano. Conforme con Alejo Carpentier, "El concepto era un tipo de realidad engrandecida en la cual los elementos milagrosos podían surgir mientras aparentar como naturales y no forzados".

17. Esto se convierte en una roseta vital invertida que esclarece la resistencia no-estado: Véase el artículo del Teniente Coronel (R) Ralph Peters, "Return of the Tribes", *The Weekly Standard*, 4 de septiembre de 2006. Disponible en la Internet:

http://www.weeklystandard.com/Utilities/printer_preview.asp?idArticle=12616&R=ED

18. Michael Vlahos, "The Fall of Modernity", *The American Conservative*, 26 de febrero de 2007, disponible en la Internet: http://www.amconmag.com/2007/2007_02_12/feature.html

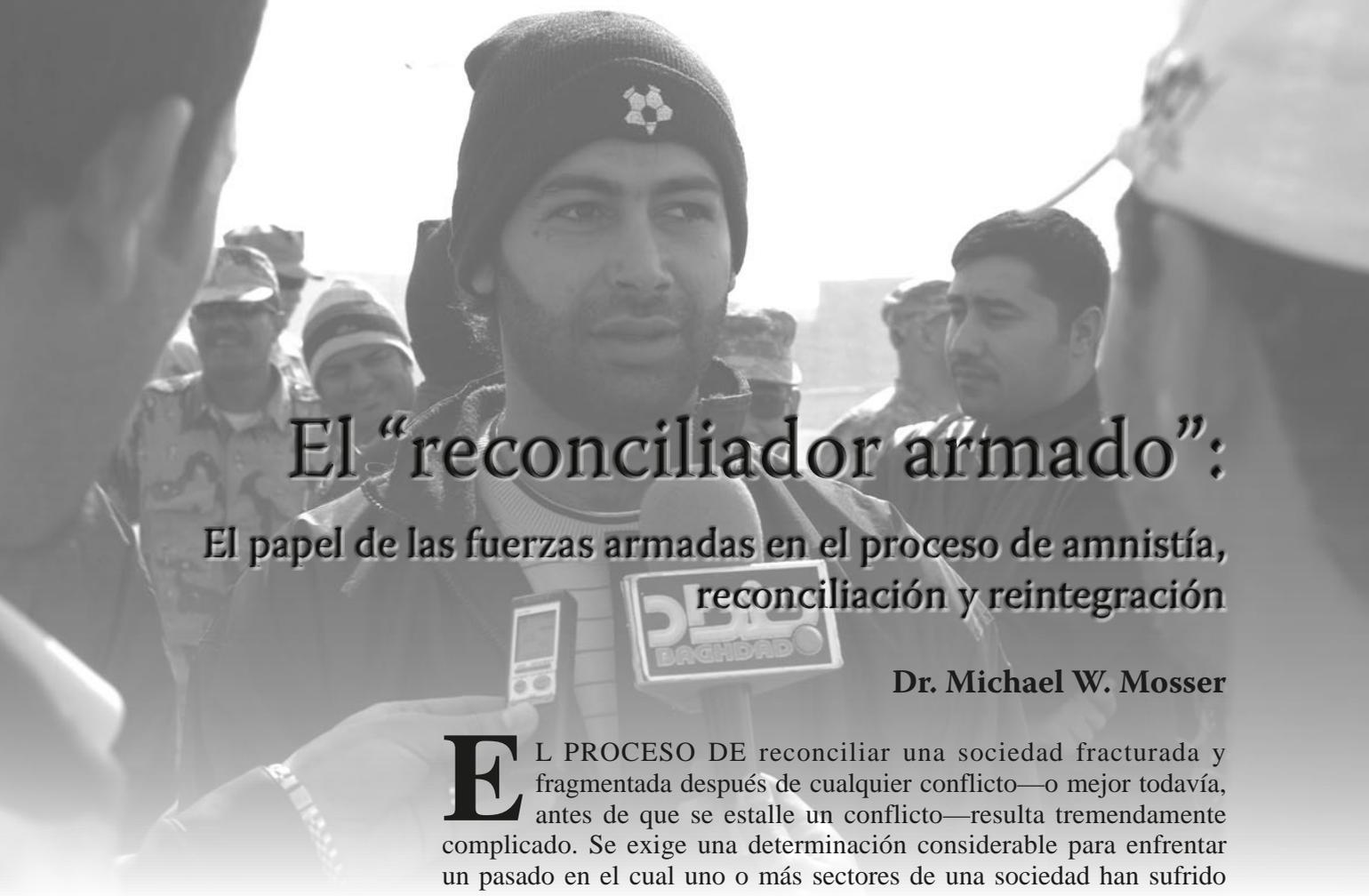
19. Op. cit. Vlahos. "The Fall of Modernity". Existe una simetría de ironía también. A medida que la globalización les despoja de narrativas antiguas, también transforma las nuestras. Para nosotros, se les convierten en extranjeros malos de igual manera que nos volvemos los mismos desde su perspectiva: "Los mundos dejados atrás se transforman de nuestras responsabilidades morales, en términos de civilización, en fuerzas nefastas que debemos subyugar. En vez de una historia norteamericana de liberación y redención global, esta guerra sustituye su propio relato de lo bueno versus lo malo, de civilización contra la oscuridad".

20. El nivel de adhesión por nuestra parte del caso ejemplar del Imperio romano aumentó considerablemente antes de la invasión de Irak por EUA, como destaca el informe de Emily Eakin del año 2002, "It Takes an Empire" Say Several U.S. Thinkers", *New York Times*, 2 de abril de 2002.

21. Con los judíos de Judea encontrándose dispersos por todas partes después de la rebelión de Bar Kokhba, el Emperador Adriano oficialmente borró a Judea del mapa, denominándola "Siria Palestina".

22. Se encuentran las dimensiones litúrgicas de los ritos norteamericanos de guerra a través de la historia de EUA, desde el Discurso de Gettysburg y en el himno nacional norteamericano hasta los monumentos sagrados que bordean el Mall nacional de Washington DC casi como Estaciones del Vía Crucis hasta nuestros propios Campos Elíseos con su llama eterna y guarda de honra del guerrero.

23. El argumento sostenido por Lendon en cuanto a "lo mejor" ejército romano (fn 1) le conduce a un simple epíteto: "Había hombres que sabían cómo liderar un ejército como este, hombres como el General Sebastiano del Emperador Valente, hombres que rogaron al Emperador Juliano para no marchar hacia el este, dentro del dominio de los persas. El ejército del siglo IV necesitaba ser valorizado, comandado con cuidado e circunspección, y no arriscado de manera innecesaria. Necesitaba ser utilizado con un alto nivel de eficacia, como un florete. Fue tragedia que fue comandado por hombres como Juliano y Valente, hombres que lo usaron como una maza, como los comandantes romanos siempre hicieron anteriormente. "Recordar que las fuerzas norteamericanas también son "comandadas" por su jefe de estado, podríamos reflexionar acerca de estas palabras: "Los últimos antiguos comandantes fueron azotados por la historia. Lo que los comandantes sabían (y que fue dicho repetidas veces por aquellos que les rodearon) era que liderar a sus ejércitos en forma audaz, lanzándose al enemigo, era un comportamiento esperado y elogiado... Había, en fin, un nivel de incompatibilidad peligrosa entre las capacidades del ejército romano del siglo IV y la cultura de sus comandantes, guiada visible o invisiblemente por la tradición en la cual combatieron". (Lendon, pág. 308).



El “reconciliador armado”:

El papel de las fuerzas armadas en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración

Dr. Michael W. Mosser

EL PROCESO DE reconciliar una sociedad fracturada y fragmentada después de cualquier conflicto—o mejor todavía, antes de que se estalle un conflicto—resulta tremendamente complicado. Se exige una determinación considerable para enfrentar un pasado en el cual uno o más sectores de una sociedad han sufrido a consecuencia del otro, y luego impulsarla hacia un proceso de reconciliación. A veces, se puede requerir el empleo de fuerza militar para llevarlo a cabo. De esta manera, cuando el gobierno de EUA se encuentre ayudando a reconstituir la estructura social de un estado fallido, un “casi estado” o algún área sin gobierno, debe considerar usar a las Fuerza Armadas (FF.AA.) como una “función impulsora” para congregar a una población agraviada.¹ Este artículo analiza esta función—las FF.AA. desempeñándose como el “reconciliador armado”, un concepto ignorado o malentendido con demasiada frecuencia. En este sentido, el artículo resalta los principios que subyacen los esfuerzos de amnistía, reconciliación y reintegración, un proceso que inevitablemente forma una parte integral de la política y doctrina nacional y plantea las vías en las cuales las FF.AA. norteamericanas, siendo instrumento de esta política, pudiesen servir como reconciliador. La discusión que se presenta aquí contribuye a la ya abundante literatura existente sobre el proceso de reconciliar a ex enemigos y reconstruir una sociedad unida, luego del caos.² La experiencia anterior, esbozada en ensayos que serán publicados próximamente en *Military Review*, proporciona la base empírica para este análisis. Este artículo señala las dinámicas interrelaciones entre los factores del proceso de amnistía, reconciliación y reintegración, planteando un modelo dimensional que se ajusta en forma holística a dicha experiencia. Investiga cómo la introducción de un reconciliador armado extranjero tiene un impacto sobre las dimensiones sociales del proceso, así como sobre la correlación entre la amnistía y, en alguna forma, la reconciliación. Como tal, este artículo pretende abrir nuevas

FOTO: Un detenido libertado habla con periodistas después de la ceremonia de libertad celebrada en el Campamento Victory en Irak, 12 de febrero de 2008.

(Fuerza Aérea de EUA, Sargento Michael E. Best)

perspectivas acerca de este tema, con el fin de estimular la discusión sobre los principios que aparentemente están en juego, así como la eficacia y utilidad de tales emprendimientos por parte de las FF.AA. norteamericanas.

La amnistía, reconciliación y reintegración como modelo dimensional

La amnistía, reconciliación y reintegración no es una entidad distintiva en sí misma. Como proceso, abarca tres fases distintas para la reconstrucción social después del quiebre de un estado. Estas tres fases, consideradas procesos independientes, no son agrupadas juntas por lo general, y cada una tiene una bibliografía significativa que la respalda, lo cual en muchos sentidos, presenta obstáculos conceptuales para el uso de amnistía, reconciliación y reintegración como un concepto integrado.

Entre los elementos integrantes de la amnistía, reconciliación y reintegración, el tema de amnistía, normalmente empleado en las discusiones sobre “reconciliación nacional”, es el más visible y más problemático a definir. La literatura, generalmente centrada en las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones internacionales como los mayores impulsores en el proceso de reconciliación nacional, tiende a considerar la amnistía en forma instrumental, como un paso necesario para iniciar el proceso de conciliación restauración social.³ La amnistía, según el *Oxford Essential Dictionary of the U.S. Military*, es “un indulto oficial concedido a personas que fueron condenadas por haber cometido crímenes políticos”, lo cual es considerado como el mínimo indispensable para que cualquier reconciliación pueda tener lugar. De mayor importancia, la amnistía depende del contexto cultural en que ocurre. Que se llame o no “amnistía”, también puede ser importante.⁴ Sea como se llame, la manera en que se lleve a cabo y el alcance “total” o “limitado” que se persiga, son motivo de cuestionamiento que depende en gran parte de las circunstancias locales.⁵ De todas forma, una línea argumental en esta discusión es que se debe entablar algún tipo de diálogo a nivel social o político, el cual producirá una forma de amnistía en la mayor parte de los casos. En términos generales, la amnistía debe estar establecida fundacionalmente antes de que la reconciliación o reintegración puedan tener lugar.

Tanto la reconciliación como la reintegración son, según las circunstancias del caso particular, intercambiables en orden pero no en alcance ya que ambos tienen que ocurrir para que todo el proceso de la amnistía, reconciliación y reintegración pueda completarse. Imagine, por ejemplo, una sociedad posguerra civil que sea técnicamente reintegrada (en términos de traer “dentro del sistema” a los actores que anteriormente estuvieron afuera del mismo) pero que tal vez no pueda reconciliarse, especialmente si la sociedad no participó como un todo en el proceso de reintegración. De acuerdo a lo que indican los estudios empíricos, la idea de que las fases de reconciliación y reintegración del proceso de amnistía, reconciliación y reintegración son de alguna manera menos importante

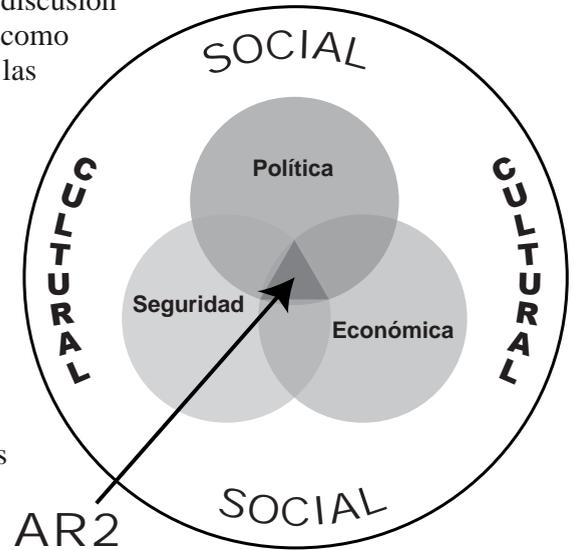


Figura 1: Dimensiones del proceso de amnistía, reconciliación y reintegración

El Dr. Michael Mosser es catedrático asistente de relaciones internacionales en la Escuela de Estudios Militares Avanzados (SAMS) de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA en el Fuerte Leavenworth, estado de Kansas. Recibió su licenciatura en ciencia política e historia de la Universidad de Pittsburgh y su Maestría y Doctorado en ciencia política de la Universidad de Wisconsin en Madison. Antes de llegar a SAMS, el Dr. Mosser sirvió como el rector asistente en la Escuela de posgrado y la Oficina de Programas Internacionales en la Universidad de Kansas. Además de su interés en el papel de las FF.AA. en los procesos de amnistía y reconciliación nacional, su campo de estudio se enfoca en la teoría de las relaciones internacionales, organizaciones de seguridad europeas e internacionales y la política comparativa extranjera y nacional.

que la fase de amnistía, es completamente falso. Todo el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración es sintético y holístico.

Con el propósito de ser breve y claro, considero como un hecho reconocido el que los elementos de amnistía, reconciliación y reintegración forman un proceso cohesionado y que el mismo está integrado en un contexto cultural específico. Acepto decididamente que las diferencias culturales desempeñan un rol importante para establecer las condiciones para llevar a cabo una integración social (p. ej. la forma en que las instituciones de reconciliación nacional se perciben, o la manera en que las mismas pueden ser puestas en peligro, o hasta que punto la sociedad acepta la presencia de un mediador internacional). Además, se debe tomar en consideración las preocupaciones culturales e idiosincrasias cuando se trata de desarrollar cualquier proceso de amnistía, reconciliación y reintegración desde el exterior, especialmente en el conocimiento y entendimiento adecuado de la historia cultural, a través de la cual las partes agraviadas pueden enmarcar su capacidad de reconciliación. No obstante, con el propósito de describir los principios básicos de amnistía, reconciliación y reintegración, el marco elaborado en esto emplea solo condicionalmente esta conceptualización antropológica de la historia. Da a entender que, aunque los factores culturalmente significativos pueden determinar el grado en que cada uno de los elementos integrantes puede ser alcanzado (o incluso el orden en que ocurren), el propio proceso es el factor unificador entre todos los casos. Es decir, el proceso se mantiene igual en todas las culturas analizadas en los estudios. Los resultados de un análisis elaborado recientemente en el Ejercicio *Unified Quest* y la Escuela de Estudios Militares Avanzados del Ejército de EUA en el Fuerte Leavenworth, respaldan esta conclusión. Ese trabajo también ha comenzado a tomar en consideración las historias culturales particulares explícitas.⁶

En cualquier concepción general, un proceso integrado de amnistía, reconciliación y reintegración exige la incorporación completa y substancial del contexto sociocultural de tres dimensiones interrelacionadas de un estado en crisis: la política, económica y seguridad. Una asimilación incompleta de estas, en el

mejor de los casos, dará como resultado la reconstrucción a medias de un estado fracturado y, en el peor de los casos, sembrará las semillas para el resurgimiento de las condiciones que produjeron inicialmente el conflicto. Este proceso multifacético y multidimensional es común en todas las experiencias empíricas de reconciliación y reintegración de poblaciones desafectas. El diagrama de Venn en la Figura 1 muestra un resumen de este proceso multidimensional.

En este artículo, tomo como modelo el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración basado en las dimensiones ya manifestadas. De hecho, existía un proceso de amnistía, reconciliación y reintegración en cada caso empírico consultado. En cada caso, todos los elementos constituyentes del proceso estaban presentes. No analizo, sin embargo, cada elemento integrante en detalle. El aspecto más interesante de los casos estudiados es la manera en que la relación dinámica de las dimensiones políticas, de seguridad y la situación económica de la sociedad en la cual tuvo lugar el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración, afecta el ritmo, profundidad y nivel de resistencia del resultado final. El proceso en conjunto solamente puede ser exitoso cuando estas tres dimensiones integrantes de la sociedad están en equilibrio.⁷

En los términos más simples, las tres dimensiones del modelo de amnistía, reconciliación y reintegración reproducen las divisiones halladas dentro de cualquier sociedad contemporánea. Defino a la dimensión política como cualquier actividad política que se lleva a cabo dentro de estructuras oficiales del gobierno a cualquier nivel de una sociedad. Ejemplos de una sociedad política varían desde las municipalidades locales hasta las organizaciones de gobierno a nivel de estado/provincia o nación. La sociedad política, por lo tanto, es todo lo contrario de la sociedad civil—la cual es definida normalmente en términos de asociaciones voluntarias, redes u otras organizaciones no políticas o no gubernamentales.⁸ La dimensión económica de una sociedad es aquella en la cual la actividad económica tiene lugar; no hago ninguna distinción entre los sectores económicos oficiales y extraoficiales. Finalmente, la dimensión de seguridad de la sociedad es aquella donde los problemas que enfrentan a la sociedad se abordan con la mayor

eficacia al emplear medios de la policía, el sistema judicial y/o la fuerza militar (según sea el caso, p. ej. apoyo a las autoridades civiles durante un desastre nacional).

El proceso de amnistía, reconciliación y reintegración se ha llevado a efecto en lugares y momentos diversos e inconexos, pero en cada caso se han manifestado las mismas cualidades que lo distinguen. Cada situación también presentó los elementos esenciales para desarrollar un proceso de amnistía, reconciliación y reintegración completo y exitoso. En algunos casos, estos elementos abundaron y el proceso pareció haber estado estable y recuperado. En los demás, dichos elementos son más difíciles de descubrir o han estado en desequilibrio, provocando la duda respecto de la posibilidad o no de que una completa reconciliación o reintegración pueda ocurrir.

Para colmo, existen múltiples niveles de las tres dimensiones en las cuales una sociedad debe reconciliarse. El primer nivel se relaciona con la receptividad que manifiesta una sociedad para la reconciliación. Para que una sociedad pueda reconciliarse, las partes interesadas deben estar dispuestas a aceptar la reconciliación. El nivel de receptividad de una sociedad para el proceso de reconciliación varía según el tiempo y lugar (la figura muestra, hipotéticamente, el área localizada como—“el punto ideal”—en el centro de las dimensiones políticas, económicas y de seguridad). Se puede evaluar los niveles de receptividad a través de mediciones obtenidas de las tres dimensiones del modelo. Por ejemplo, podemos considerar una sociedad dispuesta a aceptar, en términos políticos, la reconciliación y reintegración cuando se ha adherido a un sistema de gobierno democrático, cuando el mismo representa justa y adecuadamente los intereses de todas las facciones y cuando un gobierno cede el poder de manera pacífica al siguiente.⁹ De la misma forma, una sociedad receptiva en el sentido económico podría ser aquella que tiene como parte de sus objetivos el de abordar la desigualdad económica o llevar a cabo una reforma agraria. Finalmente, una sociedad dispuesta a aceptar la reconciliación en la dimensión de seguridad podría ser aquélla que considera a las fuerzas policíacas como protectoras de la población en lugar de su enemigo y donde las fuerzas militares

sirven como garantes del gobierno democrático en vez de administradores de justicia. Aumentar el nivel de receptividad en cualquier dimensión puede promover un aumento de receptividad en las demás.

En cada una de las tres dimensiones de una sociedad que realiza el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración existe un protagonista clave dedicado a balancear esta dimensión con las demás y de esta forma ampliar el “punto ideal” del proceso en el centro del diagrama. Un actor apolítico e imparcial—un mediador desinteresado—debe participar en la dimensión de seguridad, contrapesando así las dimensiones políticas y económicas, para forjar el camino, en términos políticos, tanto para promover algún tipo de gobierno democrático como para aumentar la capacidad económica que permita hacer frente al escenario posconflicto. La policía, el sistema judicial y/o las FF.AA. normalmente jugarán el rol principal en el mantenimiento del orden y administración de la justicia. Idealmente, este papel sería y debería ser llevado a cabo por las fuerzas de seguridad interna; sin embargo, donde resulte imposible efectuar esta función (debido quizás a dificultades reales o percibidas de convertir al sector de seguridad en un ente apolítico e imparcial), un protagonista externo debe estar dispuesto a intervenir, desempeñándose como el reconciliador armado.

Lo que es importante también es el peso de cada dimensión en relación con las demás. Trazar las dimensiones en una escala relativa puede brindar al analista un mejor entendimiento, aunque simplificado, de donde se debe concentrar los esfuerzos en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración. Este entendimiento se torna sumamente importante en determinar que rol debe asumir el reconciliador armado para fomentar cambios y estimular a una sociedad hacía una mayor participación en la amnistía, reconciliación y reintegración. Si, por ejemplo, las partes perjudicadas ven el problema más en términos económicos que de seguridad, el rol de las FF.AA. como parte de su función impulsora, puede consistir en proporcionar la seguridad necesaria para permitir que los actores económicos locales puedan generar reformas económicas en beneficio de todos. Aquéllos que elaboran planes deben tener presente el hecho

de que trazar las dimensiones provee una visión general y resumida del proceso en un momento dado y que en las etapas posteriores un caso de reconciliación nacional puede ser evaluado de modo distinto en comparación a su situación original.

Las FF.AA. en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración

La amnistía, reconciliación y reintegración, con su enfoque en las FF.AA. como el reconciliador armado, es un proceso que yace en la doctrina y política de EUA así como del nivel general de prácticas y experiencia internacional (véase la Figura 2).

Las FF.AA. han sido y continúan siendo el instrumento más visible del poder nacional de EUA. Como tal, tienen mayor posibilidad de aparecer en los titulares no solamente cuando llevan a cabo operaciones letales en apoyo de la política y estratégica norteamericana, sino también de ser un valioso colaborador en la realización de operaciones de estabilidad. Mientras opera alrededor del mundo llevando a efecto la Guerra contra el Terrorismo, las FF.AA., a falta de otra opción viable, han llegado a ser el elemento responsable de establecer las condiciones para lograr ambientes estables y viables en períodos de posconflicto. Según el Manual de Campaña (*FM* 3-0, *Operations*, del Ejército de EUA, si las FF.AA. participaran en esfuerzos de reconciliación social, lo harían solamente como parte de una operación de “estabilidad”, donde “la presencia de la fuerza del Ejército promueve el desarrollo de un ambiente estable”.¹⁰ Aunque el *FM* 3-0 no lo indica en forma explícita, podemos suponer lógicamente que las operaciones de estabilidad se mantienen hasta que la sociedad pueda valerse por sí sola—por lo tanto, de ahí se deduce que las FF.AA. asumen el papel de reconciliador armado.

Las operaciones de estabilidad juegan un rol importante en los esfuerzos de reconstrucción posconflicto, especialmente para las organizaciones internacionales. En la literatura relacionada con la reconstrucción posconflicto, y particularmente en cuanto a la reforma del sector de seguridad, tradicionalmente se ha considerado el rol de las FF.AA. sólo en términos de seguridad interna; es decir, la mayor atención se ha concentrado en qué hacer con los restos de las FF.AA. e infraestructura de seguridad del antiguo régimen.¹¹ Tal enfoque, aunque valioso, resulta restrictivo y no toma en consideración el rol crucial que las FF.AA. norteamericanas pueden desempeñar como mediador desinteresado para llevar a cabo un programa de amnistía, reconciliación y reintegración cuidadoso, bien planeado y aplicado universalmente en un país que necesita urgentemente reconciliarse.

Las operaciones de estabilidad están consignadas en la Directriz 3000.05 del Departamento de Defensa (*DOD*) y constituyen una misión relativamente nueva de las FF.AA.¹² Los párrafos 4.1, 4.2 y 4.3 de esa directriz son especialmente pertinentes aquí:

4.1: Las operaciones de estabilidad constituyen una misión central de las FF.AA. norteamericanas que el Departamento de Defensa estará preparado

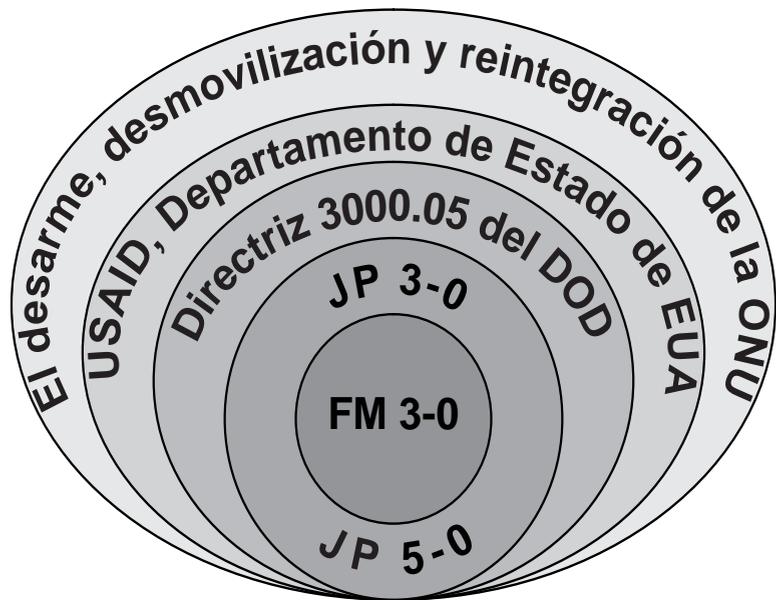


Figura 2: La amnistía, reconciliación y reintegración como proceso incorporado

para conducir y apoyar. Se les debe asignar el mismo nivel de prioridad que a las operaciones de combate y deben ser abordadas en forma precisa e incorporadas a todas las actividades del *DOD* incluyendo la doctrina, organización, adiestramiento, sistemas de educación, ejercicios, pertrechos, liderazgo, personal, instalaciones y planificación.

4.2: Las operaciones de estabilidad se conducen para ayudar a instituir el orden que contribuya a los intereses y valores de EUA. El objetivo inmediato con frecuencia es el de brindar a la población local un nivel de seguridad, reestablecer servicios esenciales y satisfacer las necesidades humanitarias. La meta a largo plazo es la de ayudar a desarrollar la capacidad local para proteger los servicios esenciales, una economía de mercado viable, el imperio de la ley, las instituciones democráticas y una sólida sociedad civil.

4.3: Muchas tareas de operaciones de estabilidad son realizadas en mejor forma por profesionales locales, extranjeros o civiles norteamericanos. No obstante, las fuerzas militares norteamericanas deben estar preparadas para realizar todas las tareas necesarias para establecer o mantener el orden cuando los civiles no pueden hacerlo. La realización exitosa de estas tareas puede ayudar a asegurar una paz duradera y facilitar el repliegue oportuno de fuerzas norteamericanas y extranjeras.¹³

Las operaciones de estabilidad, en esta nueva forma de pensar, se convierten en parte integral del proceso de desarrollo interno de un país anfitrión, desde el conflicto hasta la reconciliación nacional. Con demasiada frecuencia, sin embargo, los estadistas, formuladores de política o militares concentran su mayor atención en este proceso y no entienden los problemas complejos que conllevan reconstruir una sociedad en la cual grupos podrían haber sido privados de sus derechos por mucho tiempo o completamente marginados de cualquier acuerdo de gobierno. Ellos consideran la reconciliación nacional en términos lineales y teleológicos, donde el éxito general se determina más por la eficacia del proceso en sí mismo en vez de la formación de un gobierno y sociedad unificada. En otras palabras, los medios se convierten en los fines. No reconocer el hecho de que la reconciliación nacional es sólo parte de un proceso mayor, y que se debe buscar

en coherencia con los dos pasos igualmente importantes de amnistía y reintegración, es una receta infalible para una catástrofe.

No entender el rol que pueden jugar las FF.AA. en ayudar a hacer que el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración sea eficaz es otro problema potencial. Y así, tal como sostiene este artículo, se debe entablar un diálogo más explícito con respecto a lo que ocurre cuando las FF.AA. asumen la función de reconciliador armado a medida que se distancian de la conducción de operaciones de estabilidad.

¿Cuál es el papel preciso que deben desempeñar las FF.AA. para que una sociedad sea impulsada hacia la reconciliación nacional? ¿Debería una nación poner a sus fuerzas armadas en esta difícil situación, especialmente una nación que ha empleado recientemente a sus FF.AA. para imponer un cambio de régimen por la fuerza? Para EUA, la respuesta es sí: puede y debe emplear a sus FF.AA. como un reconciliador armado debido a la necesidad crucial de un nivel de imparcialidad en el proceso de reconciliación. Casos de estudio indican que una fuerza militar extranjera puede servir con eficacia como un mediador honesto durante negociaciones sociales. Cabe destacar la frase “mediador honesto” a diferencia de términos como “árbitro neutral” o “intermediario”; esta selección deliberada de palabras reconoce la relación práctica de los hechos en terreno, en una situación posconflicto. “Imparcial” no significa neutral y “apolítico” no significa no político, sino más bien existe la expectativa de que las FF.AA. ayudarán, dondequiera y cuando sea posible, a reunir a las facciones en guerra para emprender un proceso de reconciliación. La manera en que se lleva a cabo puede ser hallado en lo que la doctrina militar de EUA denomina los criterios para el “cese de conflicto”.

Criterios para el término del conflicto

Para que las FF.AA. sirvan como mediador honesto y cumplan la “función impulsora” en una sociedad que necesita ser reconciliada, los comandantes deben entender los criterios para la adopción de medidas en situaciones de transición. Los criterios para el cese de conflicto son esenciales para establecer hitos medibles que las FF.AA. pueden usar para determinar



El Vicepresidente de Irak Tariq al-Hashemi recibe a ex detenidos durante la celebración de una ceremonia de libertad de detenidos en el Centro de Adiestramiento Ramadi, en Ramadi, Irak, 18 de septiembre de 2007.

la prioridad de sus esfuerzos y cómo debiera transitarse desde un rol de organización apoyada a una de apoyo, durante un conflicto.¹⁴ Los criterios para el término de un conflicto, si son elaborados en forma apropiada, también debieran plantear las condiciones mediante las cuales las FF.AA. norteamericanas puedan impulsar a una sociedad hacia la reconciliación.

Los criterios para el término de conflicto se elaboran durante el proceso de planificación de una campaña y estos criterios bien definidos son cruciales para determinar cuándo y cómo una operación de combate cambia hacia una de mantenimiento de la paz o de estabilidad posconflicto. La doctrina conjunta de EUA reconoce esto. Concretamente, una sección titulada el “Término de Operaciones” en la Publicación Conjunta (*Joint Publication - JP*) 3-0, *Joint Operations*, destaca que “las operaciones militares continuarán generalmente tras la conclusión de operaciones sostenidas de combate”.¹⁵ La *JP 5-0, Doctrine for Planning Joint Operations*, considera el cese de conflicto entre los “principios de los planes de campaña” y sostiene que un plan de campaña eficaz “sirve de fundamento para un planeamiento subordinado y define claramente lo

que es considerado éxito, incluyendo los objetivos del cese de conflicto y las actividades posconflictos posibles”.¹⁶ En otras palabras, la planificación para el estado futuro de la sociedad posconflicto debe ser elaborada simultáneamente con la planificación para la acción militar.¹⁷

Elaborar criterios para el cese de conflicto precisos y bien definidos es probablemente una condición necesaria pero no suficiente para un proceso de amnistía, reconciliación y reintegración sólido. Aunque la amnistía, reconciliación y reintegración pueden llevarse a cabo en el ambiente semi-permisivo inmediatamente después de las operaciones de combate de gran escala, o durante operaciones de contrainsurgencia, esta es una de las “actividades posconflictos” señaladas por la *JP 5-0* que deben ser previstas durante operaciones de combate. De

hecho, conceptualizar las condiciones a través de las cuales la amnistía, reconciliación y reintegración pueden ser ejecutadas debería constituir un elemento clave de cualquier planificación de término de conflicto. La amnistía, reconciliación y reintegración debe insertarse en la planificación para el término del conflicto y esta a su vez incorporada en la planificación de la campaña.

La amnistía, reconciliación y reintegración así como el desarme, desmovilización y reintegración

Los esfuerzos de amnistía, reconciliación y reintegración respaldados por las FF.AA. no son sólo una cuestión conjunta. Puesto que la amnistía, reconciliación y reintegración es semejante al proceso de desarme, desmovilización y reintegración de la ONU, las comunidades interagenciales y multilaterales pueden considerarlo una alternativa; sin embargo, existen algunas diferencias importantes entre la amnistía, reconciliación y reintegración y el desarme, desmovilización y reintegración.

El desarme, desmovilización y reintegración, como son definidos por la ONU, contribuyen

a la seguridad y estabilidad en ambientes posconflictos para que se puedan iniciar los esfuerzos de recuperación y desarrollo. El proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes es complejo, contemplando dimensiones políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socioeconómicas. Tiene como objetivo el de tratar los problemas de seguridad que surgen cuando los ex combatientes quedan sin sustento económico o redes de apoyo, salvo el de sus ex camaradas, durante el período crucial de transición del conflicto al de la paz y desarrollo. El proceso de desarme, desmovilización y reintegración persigue apoyar a los excombatientes de tal manera que puedan transformarse en participantes productivos en el proceso de la paz, mediante el desarme y el alejamiento de su estructura militar para luego asistirlos en su integración social y económica en la sociedad.¹⁸

El proceso de desarme, desmovilización y reintegración de la ONU destaca el rol que juegan los observadores internacionales imparciales en una situación posconflicto semi-permisiva, lo que es de esperar, dado el mandato y misión de la ONU. El punto donde la amnistía, reconciliación y reintegración difiere del desarme, desmovilización y reintegración es que el anterior reconoce el hecho de que hasta los ambientes no permisivos pueden generar oportunidades de reconciliación. Sin embargo, con demasiada frecuencia los ambientes no permisivos han sido considerados demasiados peligrosos para cualquier aplicación de poder nacional más allá del uso de fuerza militar letal y las eventuales oportunidades para poner en marcha el proceso de reconciliación han sido socavadas.

Conclusión: ¿Puede existir una amnistía, reconciliación y reintegración generalizable?

Los estudios de casos que continuaran ampliando este tema en los números futuros de *Military Review* mostrarán cómo la amnistía, reconciliación y reintegración resultaron ser eficaces (o no) en determinadas oportunidades, aun cuando no únicas. Cada caso ilumina sobre las complejidades y variaciones sutiles que deben tomarse en cuenta para cualquier proceso generalizado de amnistía, reconciliación y reintegración; sin embargo, tomadas ellas en

conjunto, manifiestan los principios centrales del proceso como un todo. Estos principios se pueden resumir de la siguiente manera:

- Primordialmente, el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración debe crear una historia compartida que sea aceptada por todas las partes.

- El estado final de la amnistía, reconciliación y reintegración debe ser previsto durante el proceso de planeamiento como parte del plan posconflicto de reconstrucción y estabilización.

- No se debe considerar la amnistía un proceso independiente, sino más bien los inicios de un proceso que debe producir la reconciliación nacional. Además, se debe tomar en consideración los aspectos culturales acerca de cómo esta amnistía será desarrollada y puesta en práctica.

- Cualquier amnistía necesita ser reconocida por todas las partes, es decir, todas las partes deben estar dispuestas a aceptarla. La amnistía debe ser ofrecida y aceptada por todos los participantes en el conflicto.

- En el proceso de reconciliación, la justicia debe ser restaurativa en vez de castigadora ya que la última (“la de los vencedores”) sólo sirve para sembrar las semillas de reivindicaciones futuras mientras que la anterior toma en cuenta los sentimientos manifestados por todas las partes (perjudicadas o no).

- Un proceso integral de amnistía, reconciliación y reintegración debe ser arbitrado por un tercero que sea visto como imparcial o por algún tipo de mediador desinteresado que posea la capacidad de tomar decisiones.

- Puede ser posible encargar a un tercero para que desempeñe el rol de facilitador de la amnistía, reconciliación y reintegración; sin embargo, concederle demasiado poder (postura del peleón) o un nivel insuficiente de poder (postura de monitor) puede resultar ser contraproducente.

- La reconciliación económica y política necesita iniciarse, incluso mientras las FF.AA. hacen el esfuerzo de crear un ambiente seguro. Establecer las condiciones de largo plazo para el proceso de la amnistía, reconciliación y reintegración debe ser llevado a cabo idealmente por medios civiles en lugar de militares.

- Cuanto más pronto se pueda entregar el proceso a las autoridades civiles (p. ej. alguna normalización de la sociedad) mejor.

• Cuanto más tiempo se dedica a crear un ambiente completamente permisivo, menor la oportunidad de estabilizar la sociedad.

Estos principios fueron deducidos de la hipótesis de que cualquier sociedad posconflicto necesitará la ayuda de un mediador desinteresado y siguen inductivamente del análisis empírico de seis casos distintos. Conjuntamente con los preceptos generales marcados anteriormente en este artículo acerca de qué constituye la amnistía, reconciliación y reintegración, así como los fundamentos doctrinarios con respecto a cuándo las FF.AA. norteamericanas pueden

participar legítimamente en el proceso, se puede discernir los principios generales. La pregunta que permanece planteada es: ¿Hasta qué punto una sociedad necesita hacer sus propios esfuerzos para llegar a la reconciliación? ¿Cuándo, en otras palabras, puede terminar la función impulsora? Las respuestas a estas preguntas, en un mundo en el cual proliferan las áreas sin gobierno y donde las sociedades están fragmentándose en vez de reconciliarse, probablemente provendrán de un nuevo enorme compromiso de efectivos y fondos de EUA, aun cuando en el rol de reconciliador armado. **MR**

NOTAS

1. Hay mucha discusión en materia de estados fallidos en la literatura tanto académica como práctica. En el lado académico, véase Robert Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations, and the Third World* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1993), y también Robert I. Rotberg, *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 2003). En una línea más aplicada, véase el Coronel Thomas Dempsey, "Counterterrorism in African Failed States: Challenges and Potential Solutions", monografía publicada en *Strategic Studies Institute*, abril de 2006, Disponible en la Internet: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=649>. *Foreign Policy* también publica su índice anual "Failed States Index", disponible en: <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>. En cuanto a las aplicaciones prácticas en lidiar con lugares sin gobierno, véase Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-first Century* (Nueva York: Putnam Adult, 2004).

2. Para leer una muestra representativa, tanto geográfica como conceptualmente, véase Richard Ashby Wilson, "Anthropological Studies of National Reconciliation Processes", *Anthropological Theory*, tomo 3, número 3, págs. 367-87 y también *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice* (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2001); Roland Bleiker, *Divided Korea: Toward a Culture of Reconciliation* (Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, 2005). Amy B. Brown y Karen Poremski, *Roads to Reconciliation: Conflict and Dialogue in the Twenty-first Century* (Armonk, Nueva York: M.E. Sharpe, 2005); Rohan Gunaratna, *International Dimension of the Sri Lankan Conflict: Threat and Response* (Colombo, Sri Lanka: Marga Institute, 2001); Ussama S. Makdissi y Paul A. Silverstein, *Memory and Violence in the Middle East and North Africa* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 2006); Gi-Wook Shin, Soon-Won Park y Daqing Yang, *Rethinking Historical Injustice and Reconciliation in Northeast Asia: The Korean Experience* (Nueva York: Routledge, 2006) y Trevor Wilson, *Myanmar's Long Road to National Reconciliation* (Singapur: Canberra, Australia: Institute of Southeast Asian Studies, Asia Pacific Press, Australian National University, 2006).

3. Una pequeña muestra de una obra reciente en esta área incluye la de Mark R. Amstutz, *The Healing of Nations: The Promise and Limits of Political Forgiveness* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2005); Mark Freeman, *Truth Commissions and Procedural Fairness* (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 2006); Pierre Hazan, *Morocco: Betting on a Truth and Reconciliation Commission* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 2006); Daniel Philpott, *The Politics of Past Evil: Religion, Reconciliation, and the Dilemmas of Transitional Justice*, Serie de obras en materia de la religión, conflicto y fomento de la paz del Instituto Kroc (South Bend, Indiana: University of Notre Dame Press, 2006); Rosalind Shaw, *Rethinking Truth and Reconciliation Commissions: Lessons from Sierra Leone* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 2005); Alta Comisión de la ONU para los Derechos Humanos, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions* (Nueva York; Ginebra, Suiza: ONU, 2006). Véase también James Dobbins, Seth Jones, Keith Crane y Beth Cole Degrasse, *The Beginner's Guide to Nation-Building* (Santa Mónica, California: RAND, 2007).

4. En Sudáfrica, por ejemplo, no había condenas para ofensas políticas. La amnistía tenía como objetivo el de fomentar a aquéllos acusados de crímenes políticos que se comparezcan y levanten testimonio oficial. La Comisión de Verdad y Reconciliación entendió que se precisaba establecer una amnistía no castigadora para que el proceso de reconciliación nacional pudiera ser eficaz.

5. Se entablan muchos debates acerca de que si se requiere una amnistía general para el proceso de reintegración o reconciliación. Para clarificar, algunos comenzaron a hacer una distinción entre la amnistía a nivel nacional y a nivel local, o entre la "amnistía" e "inmunidad": "Lo que ha surgido [en Irak] es lo que se puede llamar una "inmunidad condicional". —El General David Petraeus, comentarios ante los

Comités combinados de Fuerzas Armadas y Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso de EUA, 10 de septiembre de 2007.

6. Gracias al Dr. Marc Tyrell y al Coronel (R) Tom Odom por haber mencionado la naturaleza esencial e integral de la cultura en el proceso de amnistía, reconciliación y reintegración en la revista *Small Wars Journal*, disponible en: <http://www.smallwarsjournal.com>.

7. Cabe destacar que el término "equilibrada" no tiene que necesariamente significar "igual". Una forma apropiada de pensar en el sistema en que se lleva a cabo la amnistía, reconciliación y reintegración es uno de equilibrio, en el cual una o más de las dimensiones independientes puede ser mayor (más importante) que la otra, pero en donde el sistema en sí mismo se encuentra equilibrado. Cada caso tendrá su propia forma bien específica de distribución, manifestada aquí como el sistema general de la amnistía, reconciliación y reintegración.

8. La sociedad civil es difícil de especificar, en términos de su definición. Los autores representativos cuyas obras tratan del tema de la sociedad civil incluyen Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Nueva York: Simon and Schuster, 2001) y Francis Fukuyama, "Social Capital and Civil Society", comunicación preparada para distribución en la Jornada de las reformas de segunda generación del Fondo Monetario Internacional (FMI), 1 de octubre de 1999, disponible en la Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>, accedido el 20 de septiembre de 2007.

9. Gran parte de estas medidas de desempeño puede ser captada bajo la rubrica de la "cultura cívica". Otra forma de manifestar que la sociedad es políticamente receptiva a la reconciliación es decir que la misma tiene una cultura cívica bien desarrollada. Para leer sobre el concepto general de la cultura cívica, véase Almond y Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1963) y la revisión titulada *The Civic Culture Revisited: An Analytic Study* (Boston: Little, Brown & Co., 1980).

10. El Manual de Campaña del Ejército de EUA 3-0, *Operations* (Washington, DC: Oficina de Imprenta Federal [Government Printing Office - GPO]), pág. 1-16.

11. Véase, entre otros ejemplos, Albrecht Schnabel y Hans-Georg Ehrhart, "Post-conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform", en *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, editores Schnabel y Ehrhart (Tokio, Nueva York, París: United Nations University Press, 2006).

12. La Directiva 3000.05 del Departamento de Defensa de EUA (DOD), "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations", 28 de noviembre de 2005.

13. La Directiva 3000.05 del DOD, párrafos 4.1-4.3.

14. Véase William Flavin, "Planning for Conflict Termination and Post-Conflict Success", *Parameters* (otoño de 2003): pág. 95. Existe mucha literatura sobre el cese de conflicto, variando desde las obras clásicas como la de Fred Charles Ikle, *Every War Must End* (Nueva York: Columbia University Press, 1971) hasta los artículos más recientes como el de K.R. Sorfleet's "War Termination", *Defence Studies 1*, número 1 (primavera de 2001), págs. 49-74. Para leer una bibliografía más extensa y actualizada en la Internet, véase <http://www.au.af.mil/au/au/bibs/conflict07.htm>.

15. La Publicación Conjunta (JP) 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 17 de noviembre de 2006), pág. xii.

16. La JP 5-0, *Doctrine for Planning Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 26 de diciembre de 2006).

17. La JP 3-0, pág. xii.

18. "What is DDR?" Sitio cibernético de la ONU, disponible en la Internet: <http://www.unddr.org/whatisddr.php>, 12 de septiembre de 2007.

La intervención humanitaria armada y el derecho internacional:

Una lección básica para militares profesionales

Coronel Daniel Rice, Componente de la Reserva del Ejército de EUA, y Mayor John Dehn, Ejército de EUA

AUNQUE LA LEY del conflicto armado agrega un elemento de humanidad a la conducción de la guerra así como las armas de alta tecnología con municiones de precisión agrega una percepción de control, la guerra todavía es el conflicto armado que provoca la muerte y destrucción tanto intencional como no intencional. Por lo tanto, debemos tener prudencia cuando pensamos en emplear la fuerza militar. Esto es especialmente cierto cuando consideramos comprometernos en misiones o guerra con propósitos humanitarios.

Este artículo examina las normas que rigen cuando se debe dar inicio a la intervención humanitaria con la fuerza militar. También discute otras consideraciones relacionadas. De esta forma, también se evalúa la ley de derecho internacional aplicable, como un aspecto de las relaciones internacionales contemporáneas. Una revisión completa de las relaciones internacionales y usos legítimos del poder militar puede ocupar volúmenes enteros.¹ No obstante, esta discusión se limita a una revisión de las normas morales y legales internacionales y cómo estas afectan al proceso de la toma de decisiones con respecto al uso de la fuerza para intervenir en otras partes del mundo. Los lectores notarán que estas normas son la fuente de debate entre estudiosos y políticos. Como tal, sus implicancias prácticas siempre están en el proceso de perfeccionamiento.

La intervención humanitaria armada es el uso de la fuerza por parte de una nación o grupo de naciones para acabar con o prevenir la propagación de abusos a los derechos humanos sistemáticos en el territorio soberano de otra nación. Un ejemplo de esto es la acción que tomó la OTAN para poner fin a la limpieza étnica en Kosovo. En este contexto, el uso de la fuerza militar se refiere a las operaciones que incluyen ataques directos en contra de personas y lugares. No se refiere a otras operaciones militares, tales como socorro humanitario, mantenimiento de la paz o las operaciones

FOTO: Un helicóptero CH-47 Chinook con carga colgante. Estas unidades aéreas estaban basadas en el Campamento Bondsteel, en Kosovo, Serbia y fueron parte de la Fuerza de Tarea Falcon, la designación oficial para las fuerzas del Comando de Europa de EUA asignadas a la fuerza de mantenimiento de la paz en Kosovo liderada por la OTAN en la Operación Joint Guardian.

Ejército de EUA, Especialista Angelica M. Morris

de estabilidad y apoyo que pueden llevar a la necesidad de emplear la fuerza después de que las unidades lleguen pacíficamente a un lugar con el consentimiento del país anfitrión o las partes en un conflicto.

Los militares profesionales deberían comprender cómo los líderes civiles determinan cuando se debe usar la fuerza militar. Algunas veces, el significado y efecto del derecho internacional sólo sugiere en términos muy vagos el grado de exactitud de varias posibilidades. Tal como señala el autor Michael Desch en el libro *Bush and the Generals*, “La línea entre los campos [políticos civiles y militares operativos] no está perfectamente clara en todos los casos, y algunas veces las consideraciones militares afectan a las decisiones políticas, y *viceversa*”.² Dado que normalmente corresponden las consideraciones militares con las decisiones con relación a la intervención humanitaria armada, los oficiales militares deberían tener un mínimo de entendimiento de estos asuntos. Los comandantes y sus estados mayores, especialmente en los niveles estratégicos y operativos, deberían ser capaces de identificar, entender y tomar en cuenta las consideraciones prácticas, legales y morales que afectan a la decisión de usar la fuerza con propósitos humanitarios, especialmente la manera en que estas se aplican en un ambiente particular.

En primer lugar, consideramos las circunstancias en las cuales la intervención humanitaria armada puede ser moralmente justificada. Luego, discutimos la legalidad de tal acción. Después, revisamos la Carta de la ONU en relación con sus elementos principales, su estatus legal interno e internacional, así como la reciente aparición del concepto denominado la “responsabilidad de proteger”. Investigamos las consideraciones prácticas que tienen efecto en la decisión de realizar una intervención humanitaria armada, y a continuación, discutimos las maneras en las cuales las normas y consideraciones políticas y prácticas afectan a los fines, medios y métodos de la intervención humanitaria. Al final, sacamos conclusiones acerca de la importancia de la necesidad y proporcionalidad, dos exigencias legales tradicionales con relación al uso de la fuerza, que los militares profesionales deben considerar importantes y útiles.

La justicia de la intervención humanitaria armada

Ya sea si se justifica moralmente una intervención humanitaria armada, y si es así, bajo que condiciones, es una de las preguntas más difíciles de contestar en el tema de derecho y relaciones internacionales. Todas las naciones tienen derechos de poder soberano, un hecho que tradicionalmente ha significado que las mismas ejercen el control político exclusivo dentro de sus fronteras. La intervención, especialmente a través del uso de la fuerza, en contra de la soberanía política o integridad territorial de otra nación, tradicionalmente ha sido considerada una agresión, en las relaciones internacionales. Por su definición, cualquier intervención de este tipo tiene implicancias morales, políticas y legales.

Como se mencionara anteriormente, la intervención humanitaria armada es el uso de la fuerza militar moralmente justificada para acabar con o prevenir la generalización de los abusos a los derechos humanos sistemáticos. Lo descrito en esta definición puede ser interpretado de muchas maneras si se considera las ramificaciones de violar fronteras y la soberanía. El teórico del concepto de la guerra justa Michael Walzer sostiene que existe

Sirviendo previamente como profesor asistente en la Facultad de Derecho de la Academia Militar de EUA, el Mayor John Dehn actualmente es candidato para una Maestría de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia. Recibió su licenciatura de la Academia Militar, su Doctorado en Jurisprudencia con notas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oklahoma, y el título de Profesor de Derecho Militar de la Facultad del Procurador General del Ejército de EUA (2003). También es egresado de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA.

Miembro del Componente de la Reserva del Ejército de dos EUA y profesor asistente en la Facultad de Derecho de la Academia Militar de EUA. El Coronel Daniel Rice enseña la ley constitucional, ley militar y ley de seguridad nacional. Recibió su licenciatura de la Academia Militar, su Maestría de la Universidad de Tejas y su Doctorado en Jurisprudencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tejas. También es egresado de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA.

la justificación moral para una intervención humanitaria armada, y quizá requerida, como respuesta a la “masacre, violación sexual, limpieza étnica, el terrorismo estatal [y] las versiones contemporáneas del feudalismo ilegítimo, con señores de la guerra y grupos armados”.³ Aunque reconoce que la intervención es contraria a los conceptos del antiimperialismo y la autodeterminación así como una presunción en contra la intervención en los asuntos internos de otra nación, Walzer piensa que es “moralmente necesario siempre que la crueldad y sufrimiento sean graves y no existan fuerzas locales preparadas para acabar con la injusticia”.⁴

Walzer agrega que la intervención humanitaria no puede ser justificada en términos morales para promover la “democracia... la justicia económica u otras prácticas o arreglos sociales” que existen en otros países. En su opinión, debe limitarse a poner fin a la conducta que “ofende la consciencia de la humanidad”.⁵

Dos expertos en ciencias políticas, Jerome Slater y Terry Nardin, sostienen que “se justifica, por lo menos en principio, la intervención en muchos casos en los cuales los gobiernos son los responsables de violaciones substanciales y sistemáticas a los derechos humanos, incluso cuando estas violaciones no alcanzan el nivel que podría ser considerado el genocidio”.⁶ Slater y Nardin piensan que la gravedad de las violaciones a los derechos humanos determina el nivel de protección en contra de una intervención armada que los gobiernos ostentan, argumentando que “mientras más flagrante la violación [de los derechos humanos], más débil la solicitud de esta protección [con respecto a la intervención]”.⁷ Este punto de vista reconoce que la intervención puede ocurrir por medio de las fuerzas armadas u



AP, Jean-Marc Bouju

Jóvenes refugiados de Ruanda suplican a soldados de Zaire que los dejen atravesar el puente entre Ruanda y Zaire. Sus madres habían cruzado momentos antes de que cerraran la frontera (el 20 de agosto de 1994). La matanza étnica en Ruanda y Burundi en la década de los 90 requirió una intervención armada.

otros instrumentos coercitivos, aunque pacíficos, de poder político. No obstante, no nos ayuda a determinar cuando es moralmente apropiado acabar con la represión política pacífica y comenzar la intervención militar.

El experto en derecho internacional Thomas M. Frank emplea una perspectiva legal para definir la intervención humanitaria armada. Declara que se podría justificar moralmente este tipo de intervención “si la violación perpetrada dentro de un estado en contra de una parte de su propia población está explícitamente prohibida en un acuerdo internacional (p.ej., el Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio; tratados referentes a la discriminación racial, tortura, los derechos de mujeres y niños; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y acuerdos sobre el derecho humanitario que se aplica en el conflicto civil)”.⁸

En relación a los instrumentos legales internacionales y los conceptos generalmente aceptados de moralidad y derechos humanos fundamentales que ellos reflejan, esta posición sugiere la justificación legalista de la intervención en una gran variedad de circunstancias. El problema con la aproximación legal es que en los acuerdos internacionales, como el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y aquéllos relacionados con los derechos de mujeres y niños, algunos de los principios son tan generales que su significado es ambiguo. Por ejemplo, la prohibición total de someter a cualquier persona a la tortura o el trato cruel, inhumano, degradante o castigo, es un principio que se basa en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que los firmantes del pacto no pueden violar en ninguna circunstancia, según los términos de este documento (Artículo 7). Sin embargo, el debate acerca de lo que constituye la tortura o el trato cruel, inhumano o degradante en la guerra contra el terrorismo en curso demuestra el nivel de dificultad de depender de estos términos vagos para justificar la intervención armada. Una nación que busca la oportunidad de intervenir en los asuntos internos de otro estado por intereses propios en lugar de razones humanitarias puede interpretar estos términos de manera interesada. Además, es difícil justificar el uso de la fuerza militar como un remedio para todas las formas de discriminación racial, étnica o sexual.

Se puede justificar moralmente la intervención por medios pacíficos en una gran variedad de circunstancias, pero la justificación moral de la intervención armada es mucho más limitada. Se debe tomar en consideración la muerte y destrucción intencional así como el potencial de daños no intencionales que causará el uso de la fuerza armada. En breve, la justificación moral de la intervención armada es más poderosa cuando se la emprende para prevenir asesinatos o daños generalizados y sistemáticos; o sea, cuando el propósito del uso de la fuerza es defender a otros de la fuerza que se usa en su contra. El concepto de defender a otros de serios daños es un estándar moral ya incorporado en la tradición legal occidental y las reglas de enfrentamiento de EUA.⁹

Los motivos morales adecuados para una intervención humanitaria armada existen cuando su uso es necesario para acabar con formas de violencia, como las antes mencionadas, a gran escala, ya sea si la conducta violenta constituye genocidio, depuración étnica, un crimen de guerra o algún otro crimen específico conforme al derecho internacional. Las reglas de enfrentamiento de las fuerzas convencionales de EUA han autorizado con frecuencia el uso de la

fuerza para defender a no combatientes de graves crímenes tales como el asesinato, la agresión, tortura o violación sexual.¹⁰ En estos casos, las reglas de enfrentamiento autorizan a los soldados a emplear la fuerza, incluso la fuerza mortífera, para proteger a las víctimas. El uso de la fuerza militar se justifica moralmente cuando existe una campaña extensa y sistemática de violencia dirigida a víctimas inocentes, sin importar lo que el derecho humanitario internacional o los defensores de los derechos humanos señalen como violencia.

Muchos crímenes que constituyen genocidio conforme al estatuto de la Corte Criminal Internacional, son simplemente casos especiales de crímenes comunes, tales como el asesinato y asalto con intimidación. Otros crímenes no son necesariamente violentos, tal como “trasladar niños por la fuerza de [un]... grupo a otro grupo”. (Véase el *Estatuto de Roma de la Corte Criminal Internacional*, Artículo 6.) La justificación moral depende de la violencia injustificada, y no del propósito, meta o intención con los cuales que se lleva a cabo (la violencia).

La autoridad de usar la fuerza letal no significa que su uso debe ser la primera o única opción a considerar. En algunos casos, existen otras medidas que podrían ser suficientes antes de usar la fuerza para prevenir o poner fin a crímenes en contra de víctimas inocentes. La diplomacia y la amenaza de una intervención armada, por ejemplo, pueden acabar con la violencia sin la necesidad de la fuerza armada. La intervención armada es necesaria y moralmente justificada sólo cuando las otras formas de intervención no están disponibles o están agotadas.

Es comprensible que la violencia que justifica la intervención puede ser tan extensa y la situación en la cual ocurre tan caótica, que la diplomacia podría ser ineficaz o poco oportuna. La cruenta guerra civil de Rwanda en 1994 puede ser un ejemplo de este tipo de violencia. No obstante, en la mayoría de los casos, los autores de la violencia forman parte de, o actúan en nombre de gobiernos locales. En estos casos, las naciones deben usar la diplomacia y otras medidas pacíficas para cambiar el comportamiento del gobierno local.

Aún cuando moralmente se justifique la intervención, es posible que no esté de acuerdo en todos los casos con el derecho internacional.

Aunque la ley a menudo refleja los estándares morales aceptados, no lo hace perfectamente en todos los casos. Ahora, cambiaré el enfoque en este tema.

El uso de la fuerza conforme a la Carta de la ONU

La Carta de la ONU rige el uso legal de la fuerza entre las naciones del mundo. Su meta principal es mantener la paz y seguridad internacional.¹¹ Tiene varias funciones, pero existen cuatro elementos relevantes con respecto al tema de intervención humanitaria armada. En primer lugar, la carta decreta que las naciones miembros se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales.¹² Segundo, exige el respeto a la soberanía política de cada nación.¹³ Tercero, la carta enfatiza que todas las naciones son iguales; que la soberanía de cada una de ellas merece el mismo respeto.¹⁴ Finalmente, la Carta estableció el Consejo de Seguridad de la ONU¹⁵ y le confirió la autoridad exclusiva de identificar y tomar medidas contra cualquier amenaza a la paz”.¹⁶ La autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU incluye un monopolio sobre el uso o la amenaza del uso de la fuerza coercitiva.¹⁷ (El término “fuerza coercitiva” significa cualquier uso de la fuerza no realizado en la autodefensa individual o colectiva como lo autorizado en el Artículo 51 de la carta.) El propósito del uso o la amenaza del uso de la fuerza coercitiva es cambiar la conducta de una nación en contra de la cual se amenaza o se emplea la fuerza. Un ejemplo simple es el uso de la fuerza para expulsar a Irak de Kuwait en el año 1991 después que Irak invadió a ese país y rehusó salir por su propia voluntad.

Puesto que la Carta de la ONU es un acuerdo internacional, tiene el estatus de una ley internacional. EUA ha ratificado la carta sin reservas.¹⁸ Conforme al derecho internacional, EUA tiene que obedecer todas las disposiciones de la carta de buena fe. El término legal internacional para esta obligación es *pacta sunt servanda* [latino para “los pactos deben ser respetados”], que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define como “la responsabilidad de todas las partes de un acuerdo internacional de obedecer sus condiciones de buena fe”. Aunque EUA no ha ratificado esta convención, ha reconocido que ésta refleja en forma precisa el derecho internacional.

En su condición de tratado apropiadamente ratificado, la Carta de la ONU tiene el estatus de “ley vigente suprema” conforme a la Constitución de EUA.¹⁹ Sin embargo, como suele ser el caso con la ley, esta declaración no presenta un entendimiento completo de su verdadero estatus legal interno. Más allá de la asesoría y consentimiento del Senado así como algunos asuntos relacionados con nuestra participación en la ONU, el Congreso no ha dado ningún paso para implementar internamente los requisitos legales esenciales de la carta, incluyendo aquéllos que regulan el uso de la fuerza.²⁰ Este incumplimiento significa que las disposiciones de la carta no han sido incluidas en la ley interna de EUA, la cual debe obedecerse bajo la amenaza de sanción criminal. Sin embargo, los oficiales militares y funcionarios civiles juran apoyar y defender la Constitución, y esto incluye el decreto de respetar a los tratados.

Las doctrinas que han sido desarrolladas por las cortes norteamericanas a través de los años consideran la Carta de la ONU como algo que establece los derechos y deberes entre naciones, pero no entre el estado y sus ciudadanos. Por lo tanto, salvo una posible excepción, nuestros líderes políticos electos son únicamente responsables de determinar el significado de la carta y otras relevantes leyes internacionales y el grado al cual nuestra nación adherirá a estas.²¹

El derecho de autodefensa y prohibiciones conforme a la Carta de la ONU. Conforme al Artículo 51 de la Carta de la ONU, una nación sólo puede usar la fuerza como parte de su “derecho inherente de autodefensa individual o colectiva”.²² El Artículo 2, párrafo 4 de la carta decreta la prohibición del uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza por parte de las naciones miembros en contra de la “integridad territorial o soberanía política” de otras naciones. Dadas estas limitaciones, muchas naciones usan la autodefensa como un pretexto legal para usar la fuerza, incluso cuando esta justificación no se relaciona claramente con las circunstancias de la violencia. Estos sucesos incluyen las situaciones que pueden calificarse como fundamentos para una intervención humanitaria armada.

El Artículo 51 permite a las naciones usar la fuerza para la autodefensa individual o colectiva “si ocurre un ataque armado”. En el sentido literal,



Vehículos anfibios blindados del Cuerpo de Infantería de Marina de EUA salen de las olas cerca del aeropuerto de Mogadiscio, Somalia, 5 de enero de 1992. Los Marines eran las unidades de vanguardia de la intervención armada de EUA para aliviar la hambruna.

este derecho sólo se refiere al derecho de *responder* a la fuerza con la fuerza. En términos históricos, la fuerza defensiva conforme a la ley internacional incluía más que este específico derecho. También incluyó la “autodefensa anticipatoria”, un concepto cuya validez en la carta es objeto de mucho debate.²³ La autodefensa anticipatoria ha permitido usualmente a una nación a usar la fuerza en contra de un ataque cuando la amenaza fue suficientemente inminente como para justificar su interdicción. Es cuestionable que este tipo de autodefensa sea una excepción al Artículo 51 de la Carta o este considerado como un derecho intrínseco de autodefensa. No obstante, algunos consideran que la autodefensa anticipatoria es un concepto contrario al lenguaje de la carta.²⁴

Recientemente ha habido mucha discusión acerca del concepto de la autodefensa preventiva. Algunos expertos usan el término de manera intercambiable con la autodefensa anticipatoria.²⁵ Sin embargo, la autodefensa preventiva mejor se entiende como el uso de la fuerza para atacar una amenaza en el proceso de concentración, pero que todavía no es inminente. Las razones que a menudo se presentan en apoyo de una autodefensa preventiva establecen que la gravedad o naturaleza de la amenaza es tan relevante que una nación no puede esperar a que se desarrolle más antes de defenderse, porque el no actuar inmediatamente la haría perder su capacidad real de defenderse en contra de la misma.²⁶ El problema con este concepto es que el determinar cuando un ataque preventivo es apropiado o necesario, resulta totalmente subjetivo y vulnerable a excesos. Además, si la interdicción de amenazas inminentes

puede ser problemática conforme a la carta, enfrentar las amenazas en vías de concentración es aún más difícil.

El derecho de una nación de autodefensa en estas circunstancias es, conforme a la carta, un asunto legalmente complicado. Tal vez la mejor manera de asegurar que los oficiales militares de EUA entiendan los conceptos de autodefensa que se debaten conforme a la carta, es relacionarlos con los conceptos de actos e intenciones hostiles que subyacen las reglas de enfrentamiento.

Conforme a las reglas de enfrentamiento de EUA, cuando se inicia un acto hostil, los soldados pueden usar la fuerza inmediatamente en la autodefensa. Asimismo, cuando no existe ninguna duda de la intención hostil incluso antes de que se ha iniciado, las reglas de enfrentamiento autorizan el uso de la fuerza. Aunque en ambos casos, las reglas de enfrentamiento recomiendan usar la fuerza mínima necesaria para contrarrestar la amenaza. Estas reglas permiten la intensificación del uso de la fuerza si hacerlo es apropiado en esas circunstancias. La naturaleza e inminencia de la amenaza forman parte de los factores que deben ser empleados para determinar el nivel apropiado de la fuerza. Si la amenaza es menos inminente, las indicaciones de intenciones hostiles y la naturaleza de la amenaza llegan a ser más importantes en la determinación del nivel apropiado de la fuerza.

Determinar si existe una amenaza y decidir la respuesta apropiada son difíciles para individuos en el campo de batalla. Estas decisiones son aún más difíciles para las naciones en el mundo ambiguo de las relaciones internacionales. Todas las naciones deben examinar objetivamente las actividades diplomáticas y militares, tanto abiertas como encubiertas, para determinar si se necesita o se justifica la fuerza o alguna otra medida menos energética. Por ejemplo, ¿Debe EUA o Israel establecer como intenciones iraníes, las declaraciones de su Presidente o las acciones de su líder supremo? ¿Debe Irán considerar a los dos grupos de portaaviones de EUA en el Golfo Pérsico como un ataque inminente en contra de sus instalaciones de enriquecimiento nuclear o como presencia defensiva diseñada para proteger a fuerzas amigas en el área? Es probable que las percepciones vayan a variar en estas y otras circunstancias inestables.

Continúa el debate, y hasta la fecha, no ha habido aprobación internacional sobre la conveniencia del

uso de la fuerza conforme a la carta, en contra de amenazas inminentes o aquéllas que están en vías de concentración. La autodefensa preventiva es una medida potencialmente peligrosa, y su estatus es aún más dudoso que la autodefensa anticipatoria, conforme a la carta.

Una nación puede reclamar el derecho de autodefensa para justificar la intervención humanitaria armada sólo si la nación agresora ha realizado actividades violentas en contra de otra nación o grupo de naciones. La amenaza de una extensión de la violencia interna de una nación a otra no constituye un ataque armado que justifique la autodefensa. El éxodo de refugiados u otras condiciones que pueden amenazar la estabilidad interna de un país limítrofe tampoco son ataques armados. Conforme a la carta, toda nación tiene que tratar estas amenazas a la paz a través del Consejo de Seguridad de la ONU.

La autoridad del Consejo de Seguridad de usar la fuerza. La Carta de la ONU concede a la ONU la exclusiva autoridad de identificar una “amenaza a la paz, una violación de la paz o un acto de agresión”.²⁷ Una vez que la ONU lo haga, tiene autoridad casi ilimitada para seleccionar las medidas pacíficas para abordar el problema.²⁸ Después de que se determina que las medidas pacíficas no han logrado el éxito o que el Consejo de Seguridad ha decidido que son inadecuadas, la carta permite a la ONU considerar el uso de la fuerza militar. Da al Consejo de Seguridad la autoridad de usar la fuerza (o como ocurre en la mayoría de casos, de autorizar a sus naciones miembros a usar la fuerza) “para mantener o restaurar la paz y seguridad internacional”.²⁹

Esta autorización plantea preguntas claves. ¿Puede el Consejo de Seguridad usar la fuerza para acabar con los graves abusos a los derechos humanos que ocurren exclusivamente dentro del territorio soberano de una nación? Y si es así, ¿hasta que grado? Para contestar debemos considerar dos principios adicionales que se hallan en la carta: el principio que prohíbe la intervención en los asuntos internos de una nación y el de la igualdad soberana.

La carta tiene importantes disposiciones que restringen la autoridad internacional de intervenir en los asuntos internos de naciones soberanas. Además de prohibir el uso de la fuerza “en contra de la integridad territorial o la independencia

política” de otra nación, el Artículo 2, párrafo 7 declara que “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; *pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII*” [de la Carta] (énfasis agregado por el autor).³⁰

El significado franco de esta disposición es que la ONU debe dejar a las naciones en paz para resolver los problemas exclusivamente internos. No obstante, en este punto la excepción es importante. El Consejo de Seguridad puede usar o autorizar la fuerza para poner fin a las amenazas a la paz y seguridad internacionales. Esta autoridad se contempla en el recién referido Capítulo VII de la carta. Además, dado el principio de igualdad soberana de las naciones, es un asunto exclusivo del Consejo de Seguridad de la ONU, el decidir conforme a la carta. Las naciones o coaliciones poderosas o “más avanzadas” no tienen más derechos que sus vecinos menores o más débiles para resolver problemas con la fuerza dentro de las fronteras de estos últimos.

¿Qué constituye una amenaza a la paz y seguridad internacional en este contexto? Las violaciones a los derechos humanos en masa y la violencia crean desplazamientos internos y éxodos de refugiados a través de las fronteras pudiendo llegar a transformarse en crisis humanitarias. Si crean reales amenazas a la paz y seguridad internacional o no es una pregunta mucho más compleja. Cuando estalla una violencia significativa entre las fronteras, es casi sin lugar a dudas el caso. Más allá de esa situación, si una amenaza a la paz y seguridad internacional merece una intervención, especialmente una intervención armada, dependerá en gran medida de las circunstancias y las percepciones de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU.

Tal como sostiene Michael J. Glennon, puede ser verdad que el Consejo de Seguridad de la ONU viola la carta y socava su propia política cuando el mismo autoriza la fuerza en las circunstancias de violencia puramente intraestatal.³¹ Dada su amplia autoridad sobre las amenazas a la paz y seguridad internacional, la propiedad con que actúe el Consejo de Seguridad en un caso dado,

siempre será objeto de debate. Sin embargo, los acontecimientos recientes pueden afectar los términos del debate.

La responsabilidad de proteger

En un reportaje de diciembre de 2001 titulado *The Responsibility to Protect*, la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal formalmente formuló un concepto que en la actualidad se le llama la “responsabilidad de proteger”.³² El informe fue la respuesta a repetidas peticiones hechas por el entonces Secretario General Kofi Annan por establecer la solidaridad referente a los principios fundamentales de la intervención humanitaria. Annan planteó la siguiente pregunta: “¿Si de hecho la intervención humanitaria es una violación inaceptable de la soberanía, cómo debemos responder a las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos en Rwanda, o Srebrenica—que afectan a cada norma de nuestra común humanidad?”³³

Luego, en diciembre de 2004, el Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio declaró que “existe la creciente aprobación de que aunque los gobiernos soberanos tienen la responsabilidad principal de proteger a sus propios ciudadanos de estas catástrofes, cuando no pueden o no están dispuestos a hacerlo, esta responsabilidad debe ser asumida por la comunidad internacional—abarcando un conjunto de medidas que van desde la prevención, reacción a la violencia, si es necesaria y la reconstrucción”.³⁴

La Asamblea General incorporó la responsabilidad de proteger en la Resolución 60/1, el Documento final de la cumbre mundial de 2005. Esta resolución expresa la responsabilidad de los estados individuales de proteger a sus poblaciones del azote de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y otros crímenes de lesa humanidad.³⁵ El documento también reconoce una responsabilidad equivalente de la comunidad internacional:

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica

y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad... en cada caso concreto de conformidad con la Carta y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados”.³⁶

Con referencia a la responsabilidad de proteger en la Resolución 1674, que fue aprobada el 28 de abril de 2006 y que considera la protección de civiles en el conflicto armado, el Consejo de Seguridad reafirmó las disposiciones del Documento Final “referente a la responsabilidad de proteger a poblaciones ante el genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad”.³⁷ No obstante, el Consejo de Seguridad no respaldó explícitamente una autoridad amplia de intervenir en el caso de una crisis humanitaria declarada.

Sin embargo, la responsabilidad de proteger pretende reconocer la autoridad y obligación de la comunidad internacional de intervenir si existe una verdadera causa humanitaria. Declara que “el precepto primordial de la [responsabilidad de proteger] es que la soberanía supone responsabilidad. Cada estado tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos; si un estado no puede o no está dispuesto a llevar a cabo esa función, el estado anula su soberanía, punto en el cual cede a la comunidad internacional el derecho y la responsabilidad de remediar la situación”.³⁸

Ni las resoluciones de la Asamblea General ni las del Consejo de Seguridad de la ONU han establecido nuevas leyes internacionales ni han enmendado la Carta de la ONU, pero la responsabilidad de proteger es un paso importante en esta dirección. No obstante, no hay soluciones fáciles. Las resoluciones sólo expresan el sentido actual del deber ser en el futuro. Nos queda por considerar la manera en que estos principios conflictivos afectan la legalidad de la intervención humanitaria armada.

La legalidad de utilizar la fuerza por la intervención humanitaria

Algunos expertos prominentes toman prudentemente la posición de que la Carta de la ONU permite la intervención humanitaria

legalmente justificada sólo en el caso que el Consejo de Seguridad la autoriza.³⁹ Como fue mencionado anteriormente, a lo menos un experto piensa que el Consejo de Seguridad no tiene el poder de intervenir en los asuntos exclusivamente internos de un estado soberano sin importar la gravedad de la situación.⁴⁰ Hay otros que reconocen una práctica estatal emergente— la cual se está transformando en una nueva norma de ley consuetudinaria—que supone que los estados individuales u organizaciones regionales pueden intervenir unilateralmente si es necesario para prevenir el genocidio.⁴¹ Es posible que las nuevas leyes establecidas por la práctica de las naciones reemplacen las obligaciones establecidas por tratado. No obstante, esta sustitución es rara, y a menudo es difícil de determinar si una práctica inconsistente con una obligación establecida por tratado corresponde a una violación del mismo o a una nueva regla de práctica emergente. (Necesitamos conceder a nuestros líderes nacionales la decisión en estas materias). El informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal en realidad respalda esta opinión, que la resolución sobre la responsabilidad de proteger de la Asamblea General rechazó al reafirmar la acción conforme al Capítulo VII de la carta y el Consejo de Seguridad. El informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal sugiere que si el Consejo de Seguridad no responde a una crisis obvia, la Asamblea General debe discutir el asunto en una sesión de emergencia. También respalda la idea de que una organización regional o subregional pueda tomar acciones para prevenir la crisis, siempre que pida la autorización subsecuente del Consejo de Seguridad.⁴²

Como asunto práctico, el Consejo de Seguridad puede autorizar la intervención humanitaria armada cuando se da cuenta de la existencia de una amenaza a la paz y seguridad internacional. Esta opción ha sido su, un tanto inconsistente, forma de proceder en el pasado reciente.⁴³ La aprobación de la responsabilidad de proteger por parte de la Asamblea General refuerza esta idea, pero no sabemos si la comunidad de naciones vaya a aprobar el principio de la responsabilidad de proteger en su totalidad, así como las obligaciones legales que impone. Además, los miembros

permanentes del Consejo de Seguridad, que tienen derecho a veto, deben también aprobar e implementar la responsabilidad de proteger y, dadas las ocasionalmente fuertes objeciones de Rusia y China a la intervención en el pasado, esta aprobación se pone en duda. No obstante, la resolución del Consejo de Seguridad parece concordar con la responsabilidad de proteger.

Otros factores que afectan a la intervención humanitaria

Entre todas las consideraciones que afectan a la decisión de intervenir, una de las más importantes puede ser su grado de probabilidad de lograr el éxito. La legitimidad percibida y verdadera de una intervención armada depende de esta probabilidad. Una intervención exitosa debe poner fin no sólo al sufrimiento, sino prevenirlo de reanudar una vez que las fuerzas se repliegan.⁴⁴ Si la intervención no logra el éxito, la fuerza que utiliza una nación para intervenir parecerá ser, y tal vez en realidad habrá sido injustificada. O sea, habrá resultado en más violencia que aumenta, en lugar de prevenir, el sufrimiento que intentaba remediar.

Incluso si la intervención goza de algunos éxitos iniciales, la violencia puede reanudarse después de que salgan las tropas, a menos que hayan sido eliminadas las condiciones causales. Aún en la actualidad, ocho años después de la intervención armada de la OTAN, el mundo busca una resolución permanente para la crisis de Kosovo. Aunque EUA respalda la independencia o, por lo menos, un gobierno autónomo en Kosovo, este tipo de resolución va en contra de los deseos de Serbia y Rusia, y Rusia tiene el poder crucial de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU.⁴⁵ Durante todo el período de este debate, la OTAN ha tenido sus tropas desplegadas en Kosovo para monitorear la situación y mantener la paz.⁴⁶

Dados los compromisos potenciales largos y el inherente peligro que supone una intervención humanitaria armada, la voluntad política de los países que proporcionan las fuerzas de intervención es una consideración importante. Para lograr el resultado deseado, los países deben mantener su compromiso con la intervención armada y cualesquier operaciones en el período pos conflicto que pueda requerirse, incluyendo el mantenimiento de la paz y otras operaciones de estabilidad y apoyo.

La voluntad política de una nación depende de muchos factores. Tal vez el más importante de éstos es la percepción popular de si una intervención sirve o no a los intereses nacionales. Los líderes de una nación justifican el despliegue y luego el mantenimiento de sus fuerzas en un área peligrosa porque hacerlo sirve los intereses nacionales. Por otra parte, la comunidad internacional y la población de la nación donde ocurre la intervención, mirarán con recelo la persecución de intereses estratégicos—incluso si la búsqueda de estos intereses se relaciona con la crisis humanitaria en sí misma.

Aunque sería conveniente tener un motivo exclusivamente humanitario para una intervención armada, siempre existe una duda genuina de que este sea realista. Hubieron pocos intereses nacionales para la participación de EUA en la intervención de Kosovo, cuyo motivo fue principalmente el de aliviar el ultraje moral y mantener la legitimidad de la OTAN. Esta carencia de interés nacional produjo severas limitaciones operativas para EUA cuando comenzó la intervención armada.⁴⁷

En sus comentarios sobre la intervención humanitaria, uno de los países miembros de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal reconoce la necesidad de la mantención del ímpetu: “Para que se sostenga una intervención, a lo menos un estado que posea la capacidad militar requerida, debe también tener intereses nacionales en la estabilización de la situación, como fue el caso con Australia en Timor del Este”.⁴⁸ ¿Cuál es el tipo apropiado de interés nacional en la estabilización de la situación? Obviamente, debe ser uno que mantenga la voluntad de la población en gastar fondos del tesoro nacional y poner en peligro a sus fuerzas armadas.

Si los intereses nacionales en la situación van a perdurar indefinidamente, como la “estabilidad regional” en la comunidad internacional fuera de su propia región, existe el riesgo de no haber identificado los intereses en los términos que la ciudadanía puede entender o aprobar. Pero al mismo tiempo, identificar algún interés tangible, como uno económico, podría socavar la percepción internacional y local sobre el motivo atribuido a la intervención, causando la pérdida aparente de legitimidad de la operación.

Los medios y fines proporcionados

¿Cuáles son los medios y fines apropiados para una intervención humanitaria? Las restringidas justificaciones morales y legales para una intervención humanitaria armada requieren que los medios, métodos y fines de las operaciones militares así como las de pos conflicto se relacionen claramente con las justificaciones que la originaron. Gran parte de los comentarios acerca de la intervención humanitaria y la responsabilidad de proteger respaldan este punto de vista.⁴⁹ Aunque el “cambio de régimen” pueda ser inevitable en alguna o en la mayoría de las circunstancias, no debemos presumir que siempre será así. Lo factores que tendrán mayor influencia en la selección de los fines son la historia del conflicto y cualquier esfuerzo pacífico que se haya realizado para resolver la crisis antes de la intervención armada.

Como siempre, la selección de fines legítimos guiará la selección de medios y métodos legítimos. Las justificaciones morales y legales influyen en estas selecciones. En la intervención de Kosovo, se generaron importantes desacuerdos sobre el concepto general de la campaña aérea.⁵⁰ Realizar operaciones militares eficaces, aparentemente sólo contra blancos legítimos, produjo daños colaterales que socavaron la percepción internacional e interna sobre su legitimidad y, por lo tanto, el apoyo a favor de estas operaciones. Estos desafíos no se sustentaban en la timidez política para atacar a blancos legítimos, sino resultaron de la paradoja inherente de utilizar la fuerza por motivos humanitarios.

Dos conclusiones: la necesidad y proporcionalidad

Lo que emerge de esta evaluación es el hecho de que la intervención humanitaria armada está limitada especialmente por los apremios de la “necesidad” y “proporcionalidad”. La consideración sobre ambos elementos debe subyacer a toda la planificación estratégica y operativa así como el proceso de la toma de decisiones que se relacione con la intervención humanitaria armada.

La “necesidad” requiere que la intervención armada sea inevitable para poner fin a o prevenir el asesinato o graves daños generalizados y sistemáticos, como la tortura, violación sexual y otras graves formas de asalto. Esta necesidad surge

cuando se ha agotado todas las medidas pacíficas para resolver la situación. El conflicto interno u otras condiciones sociales o políticas, en sí mismas, no proporcionan la autoridad legal ni moral para la intervención humanitaria armada.

La “proporcionalidad” requiere que los fines de la intervención sean sólo los que se necesitan para lograr un fin humanitario. Utilizar la intervención humanitaria armada para lograr determinados objetivos estratégicos nacionales fuera de aquéllos orientados a la prevención de atrocidades

violentas, pone en riesgo la verdadera legitimidad de la operación a nivel internacional y local.

A nivel estratégico y operativo, lo fundamental con respecto a la intervención humanitaria es que el remedio no puede ser peor que la enfermedad. Si, en el proceso de proteger a víctimas inocentes, la intervención humanitaria causa innecesariamente más víctimas, se socavan las justificaciones legales y morales para la intervención. Tal es el desafío de la legitimidad en la intervención humanitaria armada. **MR**

NOTAS

1. Véase, por ejemplo, Michael J. Glennon, *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism after Kosovo* (Nueva York y Hampshire, Reino Unido: Palgrave, 2001).
2. Michael C. Desch, *Bush and the Generals, Foreign Affairs* 86, nro. 3 (mayo/junio de 2007): págs. 97-108 (énfasis del autor).
3. Michael Walzer, *Arguing About War* (Nueva Haven, Connecticut: Yale University Press, 2004), pág. 68.
4. *Ibid.*, pág. 69.
5. *Ibid.*, (comillas internas omitidas).
6. Jerome Slater y Terry Nardin, “Nonintervention and Human Rights”, *The Journal of Politics*, tomo 48, nro. 1 (febrero de 1986): pág. 92.
7. *Ibid.*
8. Thomas M. Franck, *Recourse to Force* (Cambridge University Press, 2002), pág. 135.
9. Véase, por ejemplo, el reglamento 916(c) (5), Reglamentos para Consejos de Guerra en el *Manual for Courts-Martial*, EUA (2005).
10. Véase *Operational Law Handbook*, Departamento de Derecho Internacional y Operativo del Centro y Facultad de Derecho del Procurador General del Ejército, (2006), págs. 115-118.
11. La Carta de las Naciones Unidas [de aquí en adelante llamada la “Carta de la ONU”], artículo 1(1), disponible en: www.un.org/aboutun/charter/.
12. La Carta de la ONU, artículo 2(4).
13. *Ibid.*, artículo 2(7).
14. *Ibid.*, artículo 2(1).
15. *Ibid.*, artículo 23.
16. *Ibid.*, artículo 39.
17. *Ibid.*, artículos 41 y 42.
18. Para un resumen conciso de los acontecimientos que resultaron en el establecimiento y ratificación de la Carta de la ONU por EUA, véase Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *The United States and the Founding of the United Nations, August 1941 - October 1945*, disponible en www.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/55407.htm.
19. La Constitución de EUA, artículo VI, sección 1.
20. El Código de EUA, Título 22, sección 287, y las siguientes.
21. Esta potencial excepción es el ambiguo crimen de guerra de “agresión” o “crímenes en contra de la paz”. Algunas naciones, incluyendo EUA, han reconocido las “crímenes en contra de la paz” o la “agresión” como un crimen de guerra por el cual individuos pueden ser juzgados. Los lectores deben notar que este crimen sólo se aplicaría a los encargados de la toma de decisiones a niveles más altos de un gobierno. A pesar de su larga historia, que datan de los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg, la definición precisa de “agresión” sigue siendo elusiva y todavía no hay completa aceptación internacional del concepto de que los formuladores de políticas que ordenan, planifican o realizan operaciones militares agresivas (en lugar de defensivas) pueden ser considerados criminalmente responsables. Aunque no es el propósito de esta obra definir el crimen internacional de “agresión” o su estatus interno, es importante reconocer a su frágil existencia y la potencial gravedad de usar la fuerza militar en contra del derecho internacional. Para una discusión relacionada con la dificultad de definir este crimen para uso en la Corte Criminal Internacional, véase www.un.org/icc/crimes.htm#aggression. Note que EUA ha apoyado históricamente el concepto de responsabilidad individual por la agresión militar internacional criminal, aunque no se ha ligado el tratado que estableció la Corte Criminal Internacional.
22. La Carta de la ONU Unidas, artículo 51.
23. Véase, por ejemplo, Ian Bownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford University Press, 1963), págs. 42-44, págs. 275-280.
24. Anthony Clark Arend y Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm* (Londres: Routledge, 1993), págs. 72-73.
25. *Ibid.*, pág. 79.
26. La Estrategia de Seguridad Nacional de EUA (17 de septiembre de 2002), parte V.
27. Carta de la ONU, artículo 39.
28. *Ibid.*, artículo 41.
29. *Ibid.*, artículo 42.
30. *Ibid.*, artículo 2(7).
31. Véase Glennon, nota 1, págs. 142-143.
32. La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal, *The Responsibility to Protect* [La responsabilidad de proteger] (Canadá, 2001), disponible en: www.iciss.ca/pdf/Commission-Report-pdf.
33. *Ibid.*, artículo VII.
34. *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*, Documento de la ONU A/59/565 págs. 56-57, párrafo. 210 (2004), disponible en: www.un.org/secureworld/report.pdf [de aquí en adelante llamado el Informe del Panel de Alto Nivel].
35. El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, GARes 60/1, párrafo 138 (24 de octubre de 2005).
36. Resolución del Consejo de Seguridad Nro. 1674, P 4, Documento de la ONU S/RES/1674 (28 de abril de 2006).
37. Rebecca J. Hamilton, “Recent Development: The Responsibility to Protect: From Document to Doctrine – But What of Implementation?” *Harvard Human Rights Journal* 19 (primavera de 2006): pág. 290.
38. Véase, por ejemplo, Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense*, 4ª Edición (Cambridge University Press, 2005) págs. 71-72; Arend y Beck, nota 25, pág. 136.
39. Glennon, nota 1, págs. 111-112.
40. Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2ª Edición (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2003), págs. 242-260; Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 2ª Edición (Oxford University Press, 2004), págs. 45-49. Es posible que los nuevos reglamentos de ley que se establecen por la práctica de las naciones pueden reemplazar las obligaciones anteriores que fueron establecidos por tratado. Sin embargo, esto es raro, y muchas veces es difícil de determinar si la práctica que es inconsistente con la obligación bajo un tratado constituye una violación o una nueva y emergente regla de práctica. Eso enfatiza el porqué necesitamos ceder a nuestros líderes nacionales a hacer estas determinaciones.
41. La Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal, artículo XIII.
42. Glennon, págs. 112-120, evalúa las intervenciones autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en Rodesia (1965), Sudáfrica (1977), Irak (1991), Somalia (1992), Ruanda (1994) y Haití (1994).
43. Véase Walzer, nota 3, pág. 20.
44. Jeremy Bransten, *Kosovo: U.S. Urges Independence Now, Over Russian Objections* (Radio Free Europe), disponible en: www.rferl.org/featuresarticle/2007/06/145c6702-9437-49a8-a9a0-7d7e31bd842a.html.
45. *Ibid.*
46. Véase, la OTAN en Kosovo, disponible en: www.nato.int/issues/kosovo/index.html.
47. Véase Wesley K. Clark, *Waging Modern War* (Nueva York: Public Affairs, 2002), capítulos 7-13 y David Halberstam, *War in a Time of Peace* (Nueva York: Scribner's, 2001), capítulos 39-43.
48. Véase, por ejemplo, Arend y Beck, pág. 128.
49. Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security* (Cambridge University Press, 2006), pág. 258 nota 18.
50. Halberstam, págs. 444-450, págs. 470-471.

Combatiendo el terrorismo bajo las leyes de la guerra

Coronel David A. Wallace, Ejército de EUA

El Coronel David A. Wallace es subdirector de la Facultad de Derecho de la Academia Militar de EUA. Un catedrático de la academia a partir del año 2001 y profesor en la Escuela del Procurador General del Ejército desde 1996 hasta 1999, recibió su licenciatura de la Universidad de Carnegie-Mellon, Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Seattle y Maestría de la Universidad de Boston. El Coronel Wallace también tiene Maestría en derecho militar, especializándose en contratos. Ha servido en cargos de auditor de guerra en el territorio continental de EUA y Alemania.

LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO comenzó con las atrocidades cometidas en el 11 de septiembre de 2001. En este día, murieron trágicamente casi 3.000 norteamericanos y ciudadanos de otros países en el Pentágono, las Torres Gemelas y en un campo en el estado de Pensilvania. El mundo ya sabe que el autor de este ataque era Al Qaeda, terroristas islámicos de una red insidiosa motivada por razones ideológicas y religiosas que tiene como objetivo el de destruir a EUA y su estilo de vida. A pesar de nuestros esfuerzos extensos alrededor del mundo en los últimos seis años para identificar, interrumpir, debilitar y neutralizar a esta red descentralizada de terroristas no estatales y multinacionales, no estamos a las puertas de la victoria todavía. Incluso si la guerra en Irak se acabara pronto, todos los expertos consensúan en el hecho de que el conflicto contra Al Qaeda continuará sin disminución por todas partes del mundo en los años por venir.

Sin duda alguna, uno de los problemas más desafiantes que EUA enfrenta a partir del 11-S ha sido el de la manera en que—o incluso si—las leyes de la guerra se extiendan a la Guerra contra el Terrorismo. Las leyes de la guerra, también conocidas como las leyes de conflicto armado o la ley humanitaria internacional, se codifican en tratados multilaterales. Plasman las antiguas tradiciones de la humanidad, comportamiento militar y normas consuetudinarias concordadas por toda la comunidad internacional que tratan de la conducta de partes beligerantes. Tanto los actuales como los ex líderes militares, jueces a nivel federal, funcionarios del gobierno, expertos, abogados internacionales, periodistas, defensores de los derechos humanos y los demás lidian para entender, adaptarse y expresar el debido marco legal para entablar la Guerra contra el Terrorismo. Varias razones subyacen el continuo nivel de confusión y debate.

En primer lugar, EUA consideró el terrorismo, en términos históricos, como una cuestión en que sólo trató al sistema penal. Se lo reaccionó bajo un paradigma rector policíaco que otorgó a los presuntos terroristas una abundancia de derechos jurídicos y substantivos. Por otra parte, los conflictos armados están regidos por reglas completamente diversas con una serie distinta de derechos, deberes y obligaciones. La convergencia de ambos marcos jurídicos en el contexto de un conflicto continuo ha sin duda alguna producido un nivel de incertidumbre y frustración. Empleamos actualmente, por ejemplo, los poderes de guerra para detener e interrogar a supuestos terroristas sin observar las restricciones de reglas policíacas, luego usamos las instituciones jurídicas para castigarlos mientras prescindir de o reinterpretar las leyes de la guerra. Escoger a usar la autoridad ejercida en un paradigma, cuando resulta ser ventajoso, luego ejercer la otra para evitar las restricciones jurídicas, ha producido un sentido de ambigüedad.

La segunda razón para el nivel de confusión y debate es el hecho de que los funcionarios del gobierno, en un esfuerzo para incrementar el nivel de

FOTO: La entrada del Campamento X-Ray, el primer centro carcelario para detener a combatientes capturados en la Guerra contra el Terrorismo en la Base Naval de Guantánamo, Cuba.

Sargento de Primera Clase Jon Soucy, Ejército de EUA

seguridad ante una auténtica amenaza terrorista, han marginalizado o ignorado los principios centrales de las leyes de la guerra. En otras palabras, están haciendo cosas inoportunas por razones sobradas. La justificación primordial para gran parte de lo que ha sido llevado a cabo ha sido simplemente la de salvar vidas norteamericanas de la amenaza péfida de Al Qaeda y sus partidarios.

Los funcionarios del gobierno norteamericano, en expresar tales argumentos, han calificado los Convenios de Ginebra como “curiosos”, denunciándolos como siendo imprecisos o ambiguos y llevando a cabo esfuerzos para redefinir o reinterpretar las disposiciones.¹ Han simplemente ignorado el hecho de que los Convenios de Ginebra, un tratado ratificado por casi todos los países del mundo, han resistido el paso del tiempo y han sido aceptado por todo el mundo civilizado. Del mismo modo, los funcionarios del gobierno norteamericano de mayor jerarquía han realizado esfuerzos para definir “la tortura”, en términos prácticos, como la intensidad del dolor que corresponde con tales graves daños corporales como el fracaso de los órganos, discapacidad de las funciones fisiológicas o la muerte.² Funcionarios norteamericanos han sido acusados de tomar acciones extraordinarias; es decir, llevando a prisioneros a otros países para que puedan ser torturados o sometidos a tratamiento cruel, inhumano o degradante. Y por último, el 13 de noviembre de 2001, el presidente impartió la directiva para establecer comisiones militares para desempeñarse como foros para enjuiciar a supuestos terroristas.³ Al principio, las comisiones militares han sido criticadas por no facilitar a los acusados la oportunidad de tener un proceso íntegro y justo basado en las nociones actualizadas de la justicia.

Ni qué decir, enfrentamos una serie de sumamente difíciles preguntas que no se presta a respuestas simples o rápidas. ¿Acaso, debemos considerar la Guerra contra el Terrorismo como un verídico conflicto armado, o verla en términos retóricos de igual manera que las guerras contra la pobreza o antidrogas? ¿Se extienden los Convenios de Ginebra, Reglamentos de La Haya, otros tratados internacionales de ley humanitaria y principios consuetudinarios de la ley a la Guerra contra el Terrorismo? ¿Debemos llevar a los terroristas ante la justicia, o seguir deteniéndolos hasta el fin del conflicto? ¿Hasta qué punto deben los interrogadores ejercer presión en los prisioneros de guerra para recolectar

la inteligencia humana? ¿A quién podemos seleccionar legalmente como blanco en la Guerra contra el Terrorismo? ¿Es legal matar un blanco seleccionado? ¿Cuál es el papel debido de los contratistas en este campo de batalla? ¿Cómo se les extienden las leyes de la guerra? ¿Deben ser adheridas las leyes de ocupación? ¿Necesita ser repasadas las leyes de la guerra? En suma, ¿son anticuadas para tratar con la Guerra contra el Terrorismo las normas formuladas para protagonistas estatales durante conflictos armados internacionales?

Cabe recordar tres facetas claves cuando se consideran tales preguntas y posibles reacciones con respecto a las mismas:

- Dadas tanto la gravedad y magnitud de los ataques de 11-S como nuestra decisión de reaccionar por medio de fuerza militar, un paradigma rector de combate resulta apropiado para este conflicto.

- La política antigua de EUA ha sido y continúa a ser que las fuerzas armadas (FF.AA.) acatarán las leyes de la guerra durante todos conflictos armados; sin importar la manera en que se califican tales conflictos. Las leyes de la guerra desempeñan un rol crucial y continuo en la cultura, adiestramiento y operaciones de nuestras FF.AA. Nuestra autoridad moral, valores y nivel de prestigio son inextricablemente vinculados con el nivel de conformidad con el espíritu de la ley y la ley escrita de la guerra durante todas nuestras operaciones militares.

- Cuando EUA interpreta y pone en práctica las leyes de la guerra, siempre debe ir por buen camino. Nuestros enemigos no combaten limpiamente ya que secuestran, torturan, seleccionan a civiles como blancos, decapitan, se ocultan entre hombres, mujeres y niños inocentes tal y como hacen los cobardes. ¿Acaso, debemos adherirnos a las leyes de la guerra cuando no se las adhieren nuestros enemigos? La respuesta resonante es “sí”. Tal vez se puede tener más aceptación decir que vamos a descalzarnos los guantes, pero nuestra conducta trata de nosotros y no de ellos. Nuestra Nación y las FF.AA. se enorgullecen de adherirnos al imperio de la ley. Ahora, más que nunca, necesitamos sustentar el código de conducta civilizada.

Existen varias razones que nos obligan a seguir las leyes de la guerra en este conflicto. En primer lugar, mantendremos un nivel de apoyo nacional e internacional para nuestras operaciones militares. Hasta el punto en que no nos adherimos a las leyes, arriesgamos la exacerbación del foro de opiniones

en contra de EUA y las FF.AA. En una sociedad democrática como la nuestra, un foro hostil de opiniones culmina en desgastar el nivel de apoyo por la realización de operaciones y las FF.AA. en general. En el conflicto actual, Abu Ghraib, Haditha e imputaciones con respecto a la comisión de crímenes de guerra en Bagram y Guantánamo han hecho más para socavar nuestra posición que Al Qaeda pudiera nunca haber hecho en forma directa ya que nuestros enemigos han aprovechado de los incidentes en los cuales no acatamos las leyes de la guerra, sirviendo así como instrumentos de reclutamiento a favor de su causa.

En segundo lugar, las leyes de la guerra están en vigencia. Están en vigor bajo nuestro propio ordenamiento nacional. Según el Código de Justicia Militar (*Uniform Code of Military Justice*), un integrante de las FF.AA. de EUA que comete un crimen de guerra puede ser procesado por un consejo de guerra y se puede imponer hasta la pena de muerte en los casos más atroces. El Ejército de EUA y los otros servicios militares hermanos han sometido a juicio de manera agresiva un número de integrantes de las FF.AA. que no se adhirió a las leyes de la guerra en este conflicto. Debemos continuar a cumplir con nuestras normas de comportamiento.

En tercer lugar, cuando el enemigo sabe que sus captores le van a tratar humanamente, es más propenso a rendirse. Durante la primera Guerra del Golfo, se rindieron 86.000 soldados iraquíes a fuerzas norteamericanas debido a que supieron que les tratarían de manera que conforme con las leyes de la guerra.⁴ Si nuestros adversarios creen que serán torturados o matados en el momento de ser capturado, pueden ser más propensos a combatir a muerte. Algunos sostienen que nuestro enemigo en la Guerra contra el Terrorismo no se rendirá nunca. Este puede ser el caso a veces, pero no siempre.

En cuarto lugar, acatar las leyes de la guerra fortalece el nivel de disciplina en nuestras unidades. Las unidades más eficaces de las FF.AA. norteamericanas cumplen estrechamente con las leyes de la guerra. Una unidad que las violan padece de una reducción de eficacia en el combate, estado de ánimo, condición y disciplina. Obedecer las leyes de la guerra resulta ser un multiplicador de combate en vez de la inversa.

Al final, adherirse a las leyes de la guerra es simplemente el camino a seguir. Las FF.AA. norteamericanas se enorgullecen mucho de la creencia

de que somos los buenos en esta lucha. Tratamos a nuestros prisioneros humanamente. No torturamos a nadie ni consentimos el uso de la tortura. Protegemos a civiles. Por consiguiente, debemos siempre actuar de manera que corresponde con o supera las normas establecidas por las convenciones y leyes internacionales de la guerra.

En resumen, la lucha actual plantea muchas preguntas difíciles relacionadas con tanto la aplicación como interpretación de las leyes de la guerra. En analizar estos problemas, nuestra postura automática siempre debe ser la de apoyar al pie de la letra y espíritu de las leyes de la guerra ya que no torturamos a nuestro enemigo ni lo tratamos de manera cruel, inhumana o denigrante. Si nuestros enemigos tienen los derechos que corresponden con su calidad de prisioneros de guerra (p. ej. los talibanes, integrantes de las FF.AA. de Saddam Hussein), debemos otorgarles todos los derechos proporcionados por el III Convenio de Ginebra. Por otra parte, los combatientes ilegales, tales como Al Qaeda e insurgentes iraquíes, no tienen los indultos de combatientes auténticos y pueden ser enjuiciados por haber cometido actos bélicos.

Sin distinción de la condición de un prisionero, debemos tratarle humanamente. Nunca debemos bajar la calidad del tratamiento de prisioneros ya que si los procesamos, debemos asegurar que los mismos tengan un proceso íntegro y justo. No debemos tomar atajos nunca. Siempre debemos respetar y proteger a civiles. La victoria en la Guerra contra el Terrorismo depende de actuar a nivel más elevado, en términos morales, que nuestro enemigo. Siempre debemos ser fieles a nuestros principios centrales, lo cual significa sostener un firme compromiso tanto al imperio de la ley como las leyes de la guerra. **MR**

NOTAS

1. Abogado de la Casa Blanca, Alberto González, memorándum al Presidente George W. Bush, el 25 de enero de 2002. Se puede leer el memorándum entero en www.msnbc.msn.com/id/4999148/site/newsweek/.

2. Jay C. Bybee, Oficina de Consejo Legal, Departamento de Justicia de EUA, "Memorandum for Alberto Gonzalez, Counsel to the President", 1 de agosto de 2002, www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/dojinterrogation-memo20020801.pdf.

3. Actualmente, la Ley de Orden Militar y de Comisiones Militares de 2006 decreta que sólo los terroristas que no son ciudadanos norteamericanos pueden ser procesados por las comisiones militares. Esta distinción ha impulsado a los críticos de las comisiones militares que sostienen que, debido al argumento a favor de la cláusula de la protección igual bajo la ley orgánica, no se puede discriminar entre ciudadanos norteamericanos y no ciudadanos en cuanto a procesos jurídicos.

4. Se encuentra el saldo de prisioneros que se rindieron en Jacqueline S. Porth, "Iraqis Who Commit War Crimes Will Be Prosecuted, Park Says", sitio cibernético del Departamento de Estado de EUA, usinfo.state.gov/dhr/Archive/2003/Oct/09-348669.html.

Bienvenido al Coronel Mario Andres Messen Cañas



El Coronel Messen egresó de la Escuela Militar General Bernardo O'Higgins Riquelme como Oficial del Arma de Infantería el año 1980. Durante su trayectoria profesional ha efectuado diversos cursos de requisito y especialización profesional. En 1987 realizó el Curso Básico de Paracaidistas en la Escuela de Paracaidistas y Fuerzas Especiales (FF.EE.) y en 1989 el curso avanzado para Oficiales del Arma en la Escuela de Infantería. Recibió su título de Profesor Militar de Escuela en la asignatura de Táctica de Infantería en 1987, finalizó el Programa de Magíster en Educación de la Universidad Las Condes el año 1994 y el año 1996 recibió su título de Licenciado en Ciencias Militares. El Coronel Messen egresó de la Academia de Guerra el año 1997 y en 1998 recibió su título de Profesor Militar de Academia en la Asignatura de Táctica y Operaciones. En 2001 obtuvo el título de Master en Ciencias, mención Estrategia de Recursos Nacionales, en la Universidad de Defensa Nacional, Washington D.C., EUA.

Ha servido en numerosos cargos y unidades, destacándose entre otros: Regimiento de Infantería Nro. 2 *Maipo*, Escuela de Infantería, Escuela Militar, Regimiento de Infantería Nro. 8 *Tucapel*, Regimiento de Infantería Nro. 21 *Coquimbo* (2º

Comandante), Comando de Institutos y Doctrina, Estado Mayor General del Ejército (DIDETEC) y durante los años 2006-2007 comandó el Regimiento de Infantería Nro. 12 *Sangra*.

En mérito a su desempeño ha sido distinguido, entre otras, con las siguientes condecoraciones: Medalla Misión Cumplida, Medalla al Mérito por servicios prestados en la Escuela Militar, Medalla Minerva, obtenida por haber egresado como Oficial de Estado Mayor, Medalla por servicios distinguidos de las FF.AA. de EUA por su desempeño al mando del Batallón Chile en la Fuerza Multinacional para la Estabilización de Haití y Medalla al Mérito por servicios distinguidos en el Estado Mayor General del Ejército.

En enero de 2008 fue designado para desempeñarse como el Oficial de Enlace del Ejército de Chile ante el Centro de Armas Combinadas del Ejército de los Estados Unidos de América.

El personal de *Military Review* se une con el del Centro de Armas Combinadas y la comunidad del Fuerte Leavenworth para darle una calurosa y sincera bienvenida al Coronel Messen, su digna esposa Jacqueline, y sus hijos, Paola, Andrea y Mario.