

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 2

Fall 2003

WELCOME

Welcome to the Fall 2003 issue of *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

Bienvenido a la edición de otoño de 2003 de *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

Bem vindo a edição do outono de 2003 da *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

[Archive Editions](#)

[Spring 2003](#)

[Winter 2002/2003](#)

[Summer 2002](#)

[Winter 2001](#)

[Spring 2001](#)

SUBMISSIONS

Security and Defense Studies Review is currently accepting submissions for Spring 2004 issue. [Click here](#) for more information.

ARTICLES

Research Articles

[Seguridad Hemisférica: ¿respecto a qué? ¿por quién? Un paso adelante en la búsqueda del modelo](#) - PDF

Álvaro J. Martínez

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira](#) - PDF

Domicio Proença Júnior y Érico Esteves Duarte

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Confronting Terrorism in Latin America: Latin America and United States Policy Implications](#) - PDF

Boris Saavedra

[Abstract](#)

[Biography](#)

Essays

[Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9: algunas de sus implicancias internacionales y hemisféricas](#) - PDF

Fabián Carlos Calle

[Abstract](#)

[Biography](#)

Security and Defense Studies Review está aceptando manuscritos para 2004. [Pulsa aquí](#) para más información.

[Canada's New Role in North American Energy Security](#) - PDF
Shawn Smallman

[Abstract](#)

[Biography](#)

Security and Defense Studies Review esta aceitando manuscritos para publicação nas edições do 2004. [Clique aqui](#) para mais informação.

RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)

Articles published in ***Security and Defense Studies Review*** are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[Back \]](#)

title.gif

Editors and Editorial Board

Editor

Margaret Daly Hayes

Director

Center for Hemispheric Defense Studies

Senior Editor

Herb Huser

Professor (Retired) of National Security Studies

Center for Hemispheric Defense Studies

Editorial Board

Raúl Benítez Manaut

Investigador

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Universidad Autónoma de México

Ignacio Cosidó Gutiérrez

Jefe de Gabinete de la Guardia Civil

Ministerio del Interior, España

Rut Diamint

Profesora

Universidad Torcuato di Tella, Argentina

J. Samuel Fitch

Professor and Chair

Department of Political Science

University of Colorado at Boulder

Andrés Fontana

Director, Relaciones Internacionales

Universidad del Belgrano, Argentina

Patrice Franko

Associate Professor of Economics and International Studies

Colby College

Ivelaw Griffith

*Professor of Political Science &
Dean of the Honors College
Florida International University*

Hal Klepak

*Professor of War Studies and Latin America History
Royal Military College of Canada*

General (R) Edgardo Mercado Jarrín

Universidad Científica del Sur, Perú

Frederick M. Nunn

*Visiting Professor of History and Latin American Studies
University of Arizona*

Eliezer Rizzo de Oliveira

*Professor
Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

José A. Olmeda

*Subdirector
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

Guillermo A. Pacheco Gaitán

*Instituto de Relaciones Internacionales e
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)
Guatemala*

Domício Proença

*Professor
Universidade Federal do Rio de Janeiro
GEE-COPPE/UFRJ*

Shawn Smallman

*Professor of International Relations
Portland State University*

General (R) Fred F. Woerner

*Professor of International Relations
Boston University*

Managing Editor

Linda Denning

Center for Hemispheric Defense Studies

[\[Back \]](#)

Message from the Editor

Welcome to the Fall 2003 edition of Security and Defense Studies Review. This issue follows both the second anniversary of the September 11, 2001 attacks on the New York Trade Towers and the Pentagon, and the recent meeting of the OAS Committee on Hemispheric Security in Mexico. The articles featured this time provide different perspectives on the actual and perceived changes in our conceptualizations of security and defense in the Western Hemisphere in the wake of the terrorist events and other changes in the regional and global security environment.

Álvaro J. Martínez, in his “Seguridad Hemisférica: ¿respecto a qué?, ¿por quién? Un paso adelante en la búsqueda del modelo,” seeks to create a taxonomy of the whole range of security and defense issues that permits the analysis of security threats and concerns along three dimensions: Human Security, National Security, and International Security. He considers these matters “people-controlled,” and people-controlled matters are subject to policy formulation and considerations as opposed to, say, natural disasters -- which are inevitable, but not controllable by policy choices. Captain Martínez offers suggestions for a policy model that might enhance our addressing of hemispheric security in the post 9-11 environment.

Fabián Carlos Calle’s essay provides an interpretation of the post 9-11 United States’ National Security Strategy, published in September, 2002. Along with a review of contemporary theoretical reference points and perspectives of leading (largely U.S.) scholars, he examines the post 9-11 focus on the phenomena of failed and rogue states, international terrorist networks, and weapons of mass destruction. In the Latin American sphere, he argues that the 2002 NSS provides a basis for making compatible Latin American and U.S. security concerns by providing a framework for addressing the security and defense challenges of the post 9-11 era.

Brazilian scholars Domicio Proença Júnior and Érico Esteves Duarte also look at a single nation’s national defense policy documents in “Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira.” They provide a detailed analysis of the 1996 Brazilian National Defense Policy document and of modifications proposed by the Minister of Defense in 2001 in the wake of September 11. They then move from discussion of the policy document to a discussion of the creation of a Rapid Deployment Force, which the authors consider a critical element in transitioning from the old policy guidance to the new. In future defense policy exercises, they call for better strategic evaluation by the MOD (which didn’t exist when the first defense policy document was prepared) and for enhanced joint strategic planning to identify and provide the needed national military capabilities, both highly desirable in any national planning effort, but often

difficult to achieve.

In his article “Confronting Terrorism in Latin America: Latin America and United States Policy Options,” Boris Saavedra explores the ramifications of the 9-11 attacks on policy toward terrorism in the Western Hemisphere. He deals with some of the problems inherent in devising a terrorism policy, including definitions, internal versus external terrorism, and collaborative as opposed to unilateral efforts. He argues that all countries -- including Latin American countries -- need to devise a holistic, political-military plan to deal with this complex phenomenon, and he opens a discussion of how such a plan might evolve and how the different perspectives of Hemisphere countries might address the terrorism issues.

Finally, Shawn Smallman’s essay “Canada’s New Role in North American Energy Security” provides a look at a major economic security issue in a time of violence and instability in areas of the world long crucial to North American energy supply -- the Middle East and Africa. After examining Canada’s role as the current largest energy (electricity, natural gas, and oil) supplier to the US, he analyzes the growing potential, capacities, and production of the Alberta oil sands and the Newfoundland offshore sites. He argues that the oil sands are tremendous potential reserves that could be more fully exploited even though problems of pricing, production and politics currently hamper more robust utilization, presenting alternative scenarios in an important security area. We welcome the inclusion of this focus on the Canadian role in the security of our hemisphere.

As usual, we encourage commentaries on these and other articles and essays published in the Security and Defense Studies Review. We know that REDES 2003 has generated discussion of a number of themes that might provide focus for future issues of SDR. These include further discussions of the terrorism phenomenon in the region, the different countries’ experiences with introducing women in the military, pension system reforms, and questions of hemispheric versus regional security. In addition, we have recently been reminded that the Central American countries have been executing a number of interesting changes in security and defense cooperation under the overall rubric of the Central American Peace Accords, and those experiences – which are little known, but potentially of interest in South America – will provide the focus of a future edition of our Journal. We invite commentary and continued submissions from our colleagues in the security and defense community around the world.

Margaret Daly Hayes
Director, Center for Hemispheric Defense Studies and
Editor, ***Security and Defense Studies Review***

[\[Back \]](#)

“Seguridad Hemisférica: ¿respecto a qué? ¿por quién? Un paso adelante en la búsqueda del modelo”

Álvaro J. Martínez

Captain, Argentine Navy

Captain Martínez is the current Argentine Visiting Scholar at the Center for Hemispheric Studies (CHDS), National Defense University. Prior to assuming his duties at CHDS he completed a year as a student at the Naval War College in Rhode Island. As a Naval officer, his career includes a variety of duties abroad, ashore and at sea. He served as Commanding Officer of the F.P.B. ARA “Indómita”, home ported in Ushuaia, and Corvette ARA “Espora” assigned to the Argentine Navy Combat Fleet, home ported in Mar del Plata. He was co-developer of the first Computer-Assisted Tactical Training System (ADITAC) for the Argentine Navy (1984 – 1989). Between 1999 and 2001, before coming to U.S. and while serving as Director of the War Gaming Department at the Naval War College in Buenos Aires, he was the Project Director of the Computer-Assisted Operational and Crisis Simulator for the Argentine Navy. His staff experience includes serving as Training Officer of the Fleet (1996) and Operations Officer of the Argentine Navy Southern Area Command in Ushuaia (1994-1995). He took part in the Malvinas War as the Communications Officer of the CTG 79.2 on board DDG ARA “Hércules”. Other duties at sea include: CIC and Assistant Operations Officer on the CV ARA “25 de Mayo”, CIC and Operations Officer on the DDG ARA “La Argentina”. He graduated from the Argentine Naval Academy (1975). He earned certification in Naval Systems and graduated from the Navy as an Operations Researcher (1981), Argentine Naval War College (1992), Venezuelan Naval War College (1996), and U.S. Naval War College (2002). He received his postgraduate degrees in Business Organization and Negotiation from the Central University of Venezuela (1996) and Catholic University of Argentina (2000) respectively.

[\[Back \]](#)

“Seguridad Hemisférica: ¿respecto a qué?, ¿por quién? Un paso adelante en la búsqueda del modelo

Álvaro J. Martínez
Capitán de la Marina Argentina

“...no hay margen para el error y no hay oportunidad para aprender de las equivocaciones”, Presidente de los EE. UU. George W. Bush, 15 de marzo de 2002.

1. Introducción

La agenda de la seguridad hemisférica ha cambiado significativamente después del fin de la Guerra Fría. Los riesgos y las amenazas a la seguridad ya no son solamente el producto de conflictos entre estados sino también afloran de conflictos intraestatales y de la interrelación entre actores no estatales (individuos, organizaciones no gubernamentales, naciones, comunidades, etc.) con el mismo estado o con otros estados. Los ataques del 11 de setiembre de 2001 al Pentágono en Virginia y al World Trade Center en Nueva York sorprendieron y conmovieron a la comunidad internacional. Prevalció un profundo sentimiento de desprotección y el mundo entero, de una manera inimaginable, por los niveles de criminalidad y violencia puestos de manifiesto, tomó plena conciencia que las vulnerabilidades no reconocen fronteras y no distinguen entre actores. Este hecho atroz ha sido el disparador de nuevos pensamientos respecto al cambio de paradigmas en la seguridad y como lograrla. El día después de los ataques antes mencionados, los titulares de los diarios del mundo señalaban “Tras el atentado nada será como antes”.¹

En este contexto, se presenta un tipo de conflicto armado, al que se hace referencia en la “National Security Strategy of the United States of America” de Setiembre de 2002, el terrorismo global, que se encuentra muy alejado, en sus reglas y procedimientos, de la guerra clásica conocida hasta el momento. A ese

¹ De Vedia, B. "Tras el atentado nada será como antes", www.lanacion.com.ar , 09/12/01

Seguridad Hemisférica

conflicto se deben añadir los enfrentamientos contra una serie de amenazas, riesgos y desafíos que ponen en peligro a la seguridad de los individuos, de los estados y de la región.

El objetivo de este trabajo es buscar en primer lugar responder ¿qué ha quedado atrás en materia de seguridad hemisférica? al observar que el siglo XXI ha comenzado modificando los conceptos tradicionales de seguridad desarrollados durante el siglo pasado y especialmente aquellos propios de los periodos Post - Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría.

Luego se analiza el escenario de seguridad en el continente y se catalogan las causas de inseguridad según sea la fuente de origen y como son percibidas por los distintos actores. Este análisis permite demostrar que los latinoamericanos básicamente desean un sistema de seguridad que les brinde Seguridad Humana o Individual la cual debiera ser provista principalmente por instrumentos y agencias distintos de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y que además sean capaces de cubrir otros niveles en los cuales la seguridad se manifiesta como son: la Seguridad Estatal y la Seguridad Internacional donde las FF. AA. juegan un rol prominente. Por último y en la búsqueda de una solución que satisfaga los requerimientos antes mencionados se proponen las bases de un modelo que, de manera eficiente, permita neutralizar las causas de inseguridad minimizando los temores de pérdida de soberanía de los estados por el intervencionismo de terceros y esté basado en una revitalización de los instrumentos existentes y orientado hacia la adopción de una arquitectura flexible que se sustente en las relaciones bi- y multilaterales tendientes a acuerdos subregionales y hemisféricos.

2. El Marco de Referencia

2.1. La Evolución del Concepto de Seguridad

Si se efectúa una mirada retrospectiva en la escala del tiempo y uno se pregunta ¿qué ha quedado atrás en materia de seguridad? se observa que el siglo XXI ha comenzado modificando los conceptos tradicionales de seguridad desarrollados durante el siglo pasado y especialmente aquellos propios de los periodos Post - Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría.

Así el enfoque tradicional de seguridad que estaba vinculado directa y estrictamente a las agresiones militares externas al estado ha sido significativamente ampliado. Se ha transformado en la resultante de integrar el vector militar con los vectores humano, político, económico, social, información y

Seguridad Hemisférica

medio ambiente en un escenario turbulento con límites físicos porosos y en el que las distancias carecen de valor. Este modelo vectorial permite observar que un cambio en la intensidad, dirección y/o sentido de aplicación de cualesquiera de estos vectores donde se privilegie a unos en detrimento de los otros sin un adecuado balance entre ellos, podría generar una resultante cuyo impacto podría redundar en el surgimiento de nuevos focos de inseguridad.

Desde la óptica de este trabajo la seguridad es vista como una percepción en la que se involucran de manera holística los contextos ideológico, económico, histórico, cultural, geográfico, medio ambiental, cibernético, donde el sujeto para sentirse *seguro* requiere percibir que los hechos sean previsibles y además que pueda gozar de estabilidad, continuidad, ausencia de amenazas, desafíos o disturbios a su entorno, el cual se extiende desde lo íntimo hasta lo global. El individuo actuará en el sentido de anular los factores que le produzcan inseguridad es decir buscará tornarse menos vulnerable. Aquí surge uno de los interrogantes claves ¿seguridad en relación a qué?

En la actualidad, tal como lo refleja Jorge M. Eastman en su “Presentación ante la Comisión de Seguridad Hemisférica”, documento CP/CSH-439/02, los Estados americanos coinciden en la necesidad de adaptar el enfoque tradicional de seguridad a la nueva realidad del hemisferio.

En Latinoamérica, tradicionalmente el individuo ha actuado en forma receptiva frente al problema de seguridad esperando que el Estado sea su proveedor. La seguridad tal como se expresara es una situación que denota un estado de confianza, de garantía y tranquilidad frente a las posibles amenazas; implica una percepción de la situación de manera tal que permita a la persona satisfacer sus necesidades de orden material como espiritual en forma adecuada y oportuna².

En la actualidad, la naturaleza cambiante y aleatoria del entorno hace que el individuo se halle confundido y exprese incertidumbre respecto a su futuro inmediato. Esto lo manifiesta exigiendo al Estado una respuesta más eficiente y eficaz tendiente a reducir ese vacío.

Esta exigencia y su satisfacción parcial o nula generan fuertes tensiones entre individuo y Estado cuyos resultados se reflejan en una disminución en los niveles de confianza que la opinión pública deposita en las elites para manejar los

² Documento CP/CSH-410/01 ad. 5 - Perú

Seguridad Hemisférica

desafíos que propone el futuro en relación con sus intereses particulares y los de sus familias y a su vez se muestra en desacuerdo con la actual dirección en que se mueve el mundo³.

La principal crítica hacia los gobiernos es que no hacen lo prometido. Todo ello pone a las elites y su desempeño en el centro de los sucesos, porque han creado expectativas democráticas sin entregar los bienes esperados.

Esta búsqueda de respuestas más eficientes y eficaces que se mencionó anteriormente, son las fuerzas impulsoras de un nuevo sistema de seguridad que tiene como centro al individuo y como fin último la búsqueda de la protección. “Si el ciudadano se siente protegido, reinará un clima de seguridad y de respeto al Estado de derecho”.⁴

La protección y promoción de las libertades fundamentales del individuo son el núcleo alrededor del cual debe pivotar cualquier sistema de seguridad construido en torno a los valores e ideales democráticos liberales. La Seguridad Humana hoy se encuentra en el corazón de la Agenda Internacional. Un ejemplo se encuentra al analizar los contenidos del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica donde se establece que el eje de la seguridad parte del ser humano.⁵ Este es el modelo centroamericano de seguridad y tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones tienen por objeto garantizar la seguridad de todos los Estados centroamericanos y la seguridad de las personas que habitan en la región. Aquí se percibe el cambio que va desde la idea de una seguridad basada en la defensa de territorios y de Estados y gobiernos establecidos hacia la seguridad de las personas mediante la creación de condiciones que permitan a los habitantes su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia⁶.

Quizá esta visión humanista de la seguridad, en su sentido más amplio, pudiera llegar a poner en duda cuál debiera ser el papel de las FFAA en este contexto. No cabe duda que el rol central que deben jugar los militares debe enmarcarse en enfrentar a las amenazas tradicionales que tienen que ver con el

³ Encuesta “Declining Public Trust Foremost a Leadership Problem” publicada por el World Economic Forum, Geneva, 14 de enero de 2003.

⁴ Ramírez de Rincón, M. “Las Relaciones Civiles Militares y la Seguridad Democrática”, Ministra de Defensa Nacional de Colombia, Seminario “Las Relaciones Civiles – Militares en Tiempos de Conflicto Armado”. Cartagena, 20 de septiembre de 2002

⁵ Documento CP/CSH-410/01 ad. 7 Pág. 1. - Panamá

⁶ Dr. Padilla, L. “Centroamérica: La Seguridad Democrática Regional”, Seminario “Hacia las Fuerzas Armadas del Año 2000”, 28 de noviembre de 1995.

Seguridad Hemisférica

concepto de defensa. Sin embargo las FFAA debieran ser concientes de los cambios en el escenario internacional y en la naturaleza y capacidad de las amenazas actuales por lo cual debieran prepararse para contribuir a disuadir y eventualmente neutralizar cualquier agresión que pudiese alcanzar una dimensión tal que pusiese en peligro los intereses vitales de la nación independientemente de quien sea el promotor de la agresión.

Si relacionamos las preguntas efectuadas en 17 países de Latinoamérica por Latinobarómetro 2002⁷ respecto a la preferencia de un gobierno democrático y a la interpretación que los ciudadanos hacen de la democracia, se observa que el 61% desea vivir en democracia y el 57% asocia democracia con libertad, igualdad y justicia.

Las bases de la lucha por la seguridad están en la adhesión de las sociedades a la Democracia, los Derechos Humanos y el respeto al Derecho Internacional Humanitario.

Reforzando esta visión, en marzo de 2002 en Guatemala, se firmó el “Documento de Consenso” donde los Estados Latinoamericanos reafirmaron la convicción de que la Democracia y los Derechos Humanos son condiciones indispensables e ineludibles para el pleno desarrollo del ser humano y las FFAA y de Seguridad, dentro del marco constitucional vigente, son los garantes de estos derechos⁸.

Como conclusión, se aprecia que los latinoamericanos desean un sistema de seguridad que básicamente les brinde Seguridad Humana o Individual pero sin descuidar los otros niveles en los cuales la seguridad se manifiesta: Seguridad Estatal – Seguridad Internacional y gire en torno a un eje que permita articular las capacidades de las FF. AA., con las de las Fuerzas de Seguridad (FF. SS.) y con las de los otros actores tanto gubernamentales como no gubernamentales a fin de que puedan actuar coordinadamente y en forma cooperativa contra las causas de inseguridad en los distintos planos que van del hemisférico al individual, dentro de las responsabilidades que la ley les confiere.

⁷ LATINOBARÓMETRO es una encuesta anual de opinión pública realizada en 17 países de América Latina por la Corporación Latinobarómetro, que representa las opiniones, actitudes, comportamientos de alrededor de 400 millones de habitantes de la región.
www.latinobarometro.org

⁸ McSweeney, B. “Security, Identity and Interests, A Sociology of International Relations”, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Seguridad Hemisférica

2.2. La Realidad Hemisférica

¿Cuál es, desde el punto de vista de la seguridad, la realidad hemisférica percibida por los diferentes Estados? ¿Será factible desarrollar un sistema de seguridad hemisférico único? ¿Quién o quiénes deberían ser los que proveen la seguridad? Para dar respuesta a estos interrogantes es imprescindible analizar las causas que generan inseguridad tanto al individuo como al Estado y al orden internacional, el escenario y las fortalezas y debilidades del actual sistema de seguridad hemisférica para que sobre la base del análisis y de la experiencia acumulada se pueda proponer un nuevo modelo.

2.2.1. Las Causas de Inseguridad

Al analizar las repuestas que los Estados pertenecientes a la OEA brindaron respecto a cuales consideraban eran las amenazas que los afectaban⁹ y los textos de los discursos pronunciados por los Ministros de Defensa en Santiago de Chile con motivo de la Vª Conferencia de Ministros de Defensa de América se concluye que la amenaza tradicional, es decir aquella centrada en el Estado y que incluye el ataque o amenaza de ataque armado por parte de un Estado contra otro, tanto si el Estado se encuentra dentro o fuera del hemisferio y que requiere para su solución el empleo o la amenaza de empleo de las Fuerzas Armadas, no es única. Han surgido un conjunto de hechos que producen inseguridad y que a los ojos de las culturas tradicionales tanto militares, políticas y estratégicas se ven como inusuales. A su vez la amenaza tradicional militar difiere sustantivamente de estos últimos puesto que aquella tenía perfectamente definida su fuente, sentido de aplicación y marco legal en el que se dirimían las acciones para su neutralización o destrucción mientras que estos, a los que se llamarán causas de inseguridad no tradicionales, son el producto muchas de ellas de la globalización (se entiende por globalización al proceso de interconexión entre las sociedades tal que los eventos acaecidos en una parte del mundo tienen un efecto significativo sobre la gente y las sociedades del resto del planeta) y tienen orígenes difusos. Además, algunas de ellas por sus características no pueden ser enfrentadas con los procedimientos convencionales desarrollados puesto que los instrumentos legales vigentes en muchos casos no lo permiten.

En la tabla 1 “Catastro de las causas de inseguridad en el hemisferio” se resume el censo y análisis antes mencionado y se observa que los países

⁹ OEA, “Análisis de las respuestas de los Estados Miembros al cuestionario sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, solicitado por la Presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica”, OEA/Scr.G CP/CSH-430/02 rev. 1 ad.1, 10 de octubre de 2002.

Seguridad Hemisférica

reconocen diferentes causas principales de inseguridad las que son de naturaleza diversa y alcance multidimensional e incluyen aspectos diversos que van más allá de lo militar y que abarcan además otras dimensiones tales como la política, económica, social, salud, ambiental, educación e información. Metafóricamente se podría aseverar que se ha matado a un gran dragón y ahora se vive en una jungla poblada con una enorme variedad de serpientes.

La Tabla 2 – “Influencia de las Dimensiones de Seguridad en los distintos niveles de interacción”¹⁰ muestra los grados de influencia (Nula, Parcial y Total) que surgen de la interacción multidimensional de la seguridad en los distintos niveles que van desde la seguridad humana hacia la internacional pasando por la seguridad estatal.

	Dimensiones de la seguridad				
Nivel de interacción	Militar	Político	Económico	Medio Ambiente	Social/ Humana
Individuo/ sociedad	Parcial	Parcial	Total	Total	Total
Estado	Total	Total	Total	Parcial	No
Internacional/ Regional	Parcial	Total	Total	Total	Parcial

Tabla 2 – “Influencia de las Dimensiones de Seguridad en los distintos niveles de interacción”

Antes de continuar es importante establecer que se entiende por Seguridad Internacional, Seguridad Estatal y Humana. La Seguridad Internacional “strictu sensu implica necesariamente la posibilidad por las Naciones Unidas de tomar medidas colectivas eficaces para prever y eliminar las amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos a la paz; y lograr por medios

¹⁰ Esta tabla es una adaptación de la tabla presentada por Peter Liotta en “Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security”, Security Dialogue, vol. 33, número 4, diciembre 2002, p.473.

Seguridad Hemisférica

pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz... El concepto, ... va mucho más allá de la idea del pacto de la Sociedad de Naciones y le da a la seguridad un contenido nuevo, acorde con el criterio de que las Naciones Unidas poseen en principio el monopolio del uso de la fuerza, salvo en los casos de legítima defensa individual o colectiva.”¹¹ La Seguridad Estatal por su parte es la protección de la soberanía e integridad territorial y está orientada para enfrentar fundamentalmente amenazas específicas, mientras que la Seguridad Humana, como lo expresó la Ministra de Relaciones Exteriores de Chile Soledad Alvear, “no sólo está vinculada a una visión humanitaria en los conflictos, sino que se relaciona con el clamor de las personas, cualquiera sea el lugar en el que habitan, para tener una calidad de vida adecuada, que satisfaga sus aspiraciones y de respuestas a sus incertidumbres”; la seguridad humana representa las garantías para que la gente pueda ejercer esas opciones con seguridad y libertad y que pueda tener confianza en que las oportunidades que tiene hoy no se perderán mañana. (Informe sobre desarrollo humano, Honduras, PNUD, 1994).

Los análisis de las tablas anteriores permiten reafirmar y ampliar lo expresado por la Asamblea General de la OEA el 4 de junio de 2002 en la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica¹² en cuanto que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales de salud y ambientales.”

Hasta el momento la comunidad internacional no se ha puesto de acuerdo como denominar a estos problemas interrelacionados ni que criterios utilizar en su catalogación pero si reconoce que representan un grave peligro para la seguridad y han conformado un corolario de temas que constituyen la “Nueva Agenda de Seguridad”. Es importante destacar la posición de EE. UU., Chile y Brasil respecto a la necesidad de delimitar que se entiende por seguridad y de esta manera evitar se “securiticen” todos los aspectos de la vida social.

Estas causas de inseguridad en su mayoría, como se expresara

¹¹ Gross Espiell, H. “Mecanismos Jurídicos para la seguridad regional en América Latina. El Caso del Tratado de Tlatelolco.” Revista Themis, Lima, 1988, p 55.

¹² “Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica” Asamblea General de la OEA, Bridgetown, Barbados, 4 de junio de 2002

Seguridad Hemisférica

anteriormente, no tienen origen en una sola fuente (Estado, religión o grupo étnico, etc.) sino son interdependientes e interrelacionadas entre sí y actúan en forma de redes expandiéndose “a y desde” cualquier lugar siendo casi imposible combatirlas aisladamente con exclusión de las otras. Constituyen una verdadera red de redes y son consideradas como factores de inseguridad para los individuos y desestabilizadoras de cualquier estructura social, económica y/o política del Estado – Nación y del orden internacional; en algunos casos se potencian a través del efecto sinérgico que les brinda su interdependencia.

De esta manera se configura una compleja situación de seguridad Humana, seguridad Estatal, seguridad Internacional donde esas causas de inseguridad se pueden agrupar para su estudio en dos grandes áreas según la fuente perturbadora. Por una parte aquellas que tienen su origen en el individuo o en una asociación de éstos que actúan contra el estado y sus habitantes y por la otra parte las que son producto de fenómenos aleatorios no controlados por la voluntad humana.

El primer grupo a su vez se puede subdividir en tres subcategorías bien diferenciadas; en primer término, la amenaza militar tradicional – la cual tiene una definición universalmente aceptada – y que está directamente vinculada con la seguridad estatal e internacional. Es importante aclarar que para que una amenaza sea incluida dentro de este agrupamiento no solamente debe proyectarse desde el exterior de un Estado sino también debe ser generada por otro Estado y su enfrentamiento se deberá encuadrar dentro del marco jurídico internacional.

Al respecto se puede decir que el hemisferio es una zona de bajo nivel de amenazas militares tradicionales, comparado con otras partes del mundo y en particular América del Sur la cual ha sido declarada como una Zona de Paz y Cooperación por los respectivos Jefes de Estado y reconocida por la ONU. Esto “refleja las mejores tradiciones de entendimiento y convivencia pacífica entre los pueblos”¹³. Asimismo en el continente está proscrito el uso o amenaza de uso de la fuerza entre los países, lo cual lo mantiene fuera de los principales ejes de tensión y exento de armas nucleares y de carreras armamentistas. A pesar de ello no se debe asumir que ciertos problemas históricos, por ejemplo de disputas de delimitación de fronteras, han desaparecido. A la fecha siguen existiendo pendientes de resolución más de 15 conflictos entre Estados¹⁴ y el Prof. Ivelaw L. Griffith resume en uno de sus trabajos¹⁵ la situación en que se encuentran 38

¹³ Declaración de Guayaquil, 27 de Julio de 2002.

¹⁴ Documento CP/CSH-410/01 ad. 10 - Ecuador

¹⁵ Griffith. I., “The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st Century: Continuity, Change, Challenge”, Conference Sponsored by the US Army War College and the Dante B.

Seguridad Hemisférica

distintas disputas territoriales y de límites en el área del Caribe entre las que considera como las más serias las que involucran a Venezuela con Guyana, Surinam y Guyana y Belice y Guatemala. Por lo tanto este tipo de presunciones es particularmente peligroso, en especial si no existen planes de seguridad y defensa y mecanismos adecuados de prevención y resolución de conflictos. Esta problemática subyacente produce desconfianza e incrementa el riesgo y las probabilidades de conflictos representando un potencial desafío para la paz y la estabilidad entre los Estados involucrados y la región. Dentro de esta categoría de amenaza militar tradicional se incluyen las disputas territoriales, los ataques armados por parte de otro estado, la proliferación de armas de destrucción masiva cuando la misma sea promovida por un Estado.

En segundo lugar se encuentran todas aquellas causas de inseguridad que no responden a la clasificación de amenaza militar tradicional y que tienen su origen en actores no estatales que se hallan ubicados ya sea dentro o fuera de los límites del Estado afectado. Estas constituyen un peligro para la sociedad y/o el Estado designados como blancos. El objetivo principal es resquebrajar la gobernabilidad y estabilidad institucional y política de éste mediante acciones delictivas y/o criminales cuyo fin ulterior es debilitar la sociedad y el sistema democrático, piezas claves para mantener la estabilidad y la paz de la región y asegurar su desarrollo. Esta subcategoría se puede subsumir en el concepto de las mafias¹⁶ las que involucran actividades tales como narcotráfico, tráfico de precursores químicos, crimen organizado, tráfico de armas, lavado de dinero, pornografía infantil, tráfico de personas, migraciones ilegales, cibercrimen, degradación del medio ambiente por actos humanos, proliferación de armas de destrucción masiva producida por actores no estatales, el terrorismo, la corrupción y toda aquella actividad que genere elevados niveles de violencia e inseguridad públicas. Las Fuerzas de Seguridad del estado son las responsables de enfrentar estos actos delictivos y solamente en aquellos casos donde sea ordenado, dentro del marco legal vigente, el instrumento militar será empleado para el reestablecimiento de la seguridad interior.

Fascell North-South Center, 2-4 de marzo de 2003, Miami, Florida, p. 5 y Tabla 2 "Border and Territorial Disputes Involving Caribbean Countries"

¹⁶ Concepto que Juan Belikow expone en su trabajo "¿Estamos preparados para el nuevo terrorismo?" publicado en REDES 2002, agosto de 2002, Brasilia, Brasil, y por el que entiende "a las estructuras que tienen por objeto el poder real (no formal) y por medio la mezcla de actividades lícitas, ilícitas y las llamadas "mayoritariamente lícitas". Su estructura es pocas veces vertical – puede ser celular, horizontal. Las diferentes organizaciones integrantes de una mafia se especializan por rubros y/o territorios. Las organizaciones que integran las mafias operan de manera independiente intercambiando "expertise" y se integran en redes (networks) más o menos sofisticadas cuando sus negocios así lo requieren. Son muy flexibles y adaptables.

Seguridad Hemisférica

Como tercera subcategoría se agrupan aquellos factores de inseguridad que si bien son el producto de acciones directas o indirectas de individuos, responden a problemas estructurales de los Estados del hemisferio y su tratamiento y solución debe buscarse en términos del fortalecimiento de la democracia, de la gobernabilidad y del desarrollo tanto económico como social. En esta subcategoría se agrupan la pobreza, la violación de los DDHH, la inestabilidad política, la debilidad institucional, las enfermedades endémicas infecto contagiosas, la inestabilidad económica, la escasez de recursos, la desigualdad de ingresos, la inseguridad laboral, el malestar social, la educación insuficiente, la falta de vivienda, la discriminación de las minorías, la transparencia en el gasto militar y las demandas indígenas. Estos problemas estructurales de los estados no son amenazas propiamente dichas sino son vulnerabilidades propias que presentan los estados.

Las amenazas normalmente son claramente identificables, son visibles o comúnmente conocidas y suelen requerir una respuesta inmediata y concreta. Un ejemplo de ello es la Amenaza Tradicional Militar mediante la cual un estado expresa a otro su intención deliberada de agresión. Esta normalmente provocará en el agredido una respuesta inmediata y concreta oponiéndole su fuerza. En cambio las vulnerabilidades no son siempre claramente identificables, a menudo son sólo un indicador y suelen estar ligadas a una compleja interdependencia entre factores relacionados, denotan carencia de protección, cierta debilidad o exposición a ser afectado por algo y no siempre sugieren una respuesta adecuada.¹⁷ Este es el caso de los problemas estructurales antemencionados donde por ejemplo se puede observar que pobreza es un indicador, se encuentra vinculada con otros factores socio económicos y el como combatirla, a nivel seguridad, es un tema pendiente de solución.

Por último, la segunda categoría abarca a todos aquellos factores que de alguna manera ponen en riesgo a la seguridad del Estado y por ende a sus habitantes y no dependen de factores volitivos como es el caso de los desastres naturales. Esta causa de inseguridad pone en riesgo las propias vidas de los individuo y afecta el desarrollo sostenible.

La categorización presentada permitirá a los Estados encuadrar el fenómeno que es la causa de la inseguridad y buscar una respuesta que se ajuste a

¹⁷Liotta, Peter H., "Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security", Security Dialogue, vol. 33, number 4, diciembre 2002, p.478.

Seguridad Hemisférica

su normativa legal vigente y que además no necesariamente deberá estar basada en el empleo de las FF. AA. y/o de las FF. SS.

La observación de las tablas conduce a la conclusión de que no todas las causas de inseguridad son comunes para todos los actores y por lo tanto cuando se aborda el concepto de seguridad se plantean interrogantes tales como ¿se puede mirar al hemisferio desde una única perspectiva estratégica?, ¿se puede pensar en un concepto único de seguridad?, ¿existen puntos de convergencia de intereses entre los diferentes actores que permitan pensar en utilizar o fortalecer el actual sistema de seguridad hemisférica o las divergencias harán necesario pensar en respuestas diferenciadas según sean las realidades políticas, económicas, sociales y/o militares de los distintos Estados?

2.2.2. Escenario Hemisférico

El panorama político del hemisferio a comienzos de siglo presenta una situación muy particular. Excepto un país, el resto de los gobiernos militares en el hemisferio han desaparecido. La foto corresponde a la primera Cumbre de las Américas desde el 9 al 11 de diciembre de 1994. Es importante destacar que fue la primera Cumbre de las Américas donde los 34 líderes de los países electos en forma democrática, y la Cumbre que incluyó a Canadá y las islas del Caribe. De manera simultánea los actuales sistemas democráticos enfrentan un marcado proceso de debilitamiento producto de las severas crisis socio – económicas que se traducen en incrementos de la pobreza y del desempleo.



Existe una fuerte correlación entre pobreza, nivel de desarrollo, generación de conflictos e inseguridad lo cual es corroborado en numerosos estudios.

A ello debe agregarse la existencia de estadísticas que indican que el mayor impacto de las causas de inseguridad analizadas se manifiesta en países que sufren de altos niveles de pobreza y presentan una profunda disparidad en la distribución de ingresos entre sus pobladores obstaculizando el desarrollo al generar economías paralelas.

Seguridad Hemisférica

Las estadísticas publicadas en el Informe de la CEPAL el pasado 7 de noviembre de 2002 indican que “en el 2001, 214 millones de personas casi el 43% de la población latinoamericana, vivía en la pobreza y de éstos, 92.8 millones (18.6%) en la indigencia... De concretarse este año, como todo lo indica, una retracción económica regional (estimada en -0.8%) se espera un aumento de la pobreza al 44% y de la indigencia al 20%”¹⁸. Respecto a la estructura de distribución de ingresos el mismo informe señala que “la situación distributiva de esta región (Latinoamérica) la ubicaba como una de las más desiguales del mundo.”¹⁹

Al mismo tiempo se observa como después de un largo periodo caracterizado por regímenes militares, en las décadas de los 80 y 90 los países pasaron a ser gobernados democráticamente por mandatarios electos por el pueblo y se iniciaron profundas reformas en las Fuerzas Armadas. En muchos casos los gobiernos respondieron a los esfuerzos económicos mediante importantes reducciones en el gasto militar que no fueron el resultado de adecuados análisis de defensa sino buscaban satisfacer la voluntad popular que se manifestaba contra las FF.AA. cuestionando su existencia y de esta manera aumentar el capital orientado hacia obras sociales con el objetivo final de mitigar los efectos de la pobreza.

Distintos documentos mencionan que “la instauración de gobiernos democráticos... condujo a una redistribución de los ingresos, disminuyendo el gasto bélico...”²⁰ haciendo de América Latina “la región en desarrollo que reporta el gasto militar más bajo”²¹, que según palabras del General James Hill, Comandante del Comando Sur de los EE. UU., ante la OEA el pasado 3 de febrero, los gastos “alcanzan al 4% del gasto mundial en defensa” y lo cual se puede visualizar en el mapa de distribución de gastos militares en el mundo del banco mundial <http://nebula.worldbank.org/Website/militarywdi/viewer.htm>.

¿Cuáles han sido los resultados de estas medidas? Podría decirse que se ha frenado cualquier indicio de carrera armamentista en el hemisferio creando un clima de menor tensión regional con lo cual las causas de inseguridad producto de las amenazas militares tradicionales han quedado contenidas pero, como se

¹⁸ “Informe de la CEPAL: Panorama social de América Latina 2001 – 2002”, www.eclac.org, 7 de noviembre de 2002.

¹⁹ *ibid*

²⁰ Apud, H y otros “El gasto militar en Latinoamérica: Cuanto vale el show?”, <http://www.periodismo.uchile.cl/themoroso/2001/nacional/gasto.htm>

²¹ “Dialogo Centroamericano América Latina Gastos militares...” <http://www.us.net/cip/dialogue/9809es04.htm>

Seguridad Hemisférica

mencionaba anteriormente, aun persisten algunos focos latentes que siguen creando entre algunos actores un clima de desconfianza y por lo tanto un riesgo a la estabilidad de la región. Un ejemplo de ello es la reaparición durante la segunda semana de abril del conflicto entre Nicaragua y Colombia por el llamado a una licitación, por parte de Nicaragua, para buscar petróleo en un área del Caribe que comprende 130.000 kilómetros cuadrados y que incluye las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. “Colombia afirma que las disputas limítrofes entre los dos países quedaron zanjadas en el Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928, pero Nicaragua presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, solicitando la anulación del convenio”²².

Otro resultado crítico ha sido que en algunos Estados se han reducido las capacidades de las Fuerzas Armadas, uno de los componentes de la seguridad, lo cual queda claramente demostrado “por el estado actual de las fuerzas armadas de las distintas naciones. Brasil tiene parte de su flota aérea en tierra por falta de mantenimiento”²³ y el Ministro de Defensa de Brasil, José Viegas, anunció el pasado 3 de enero de 2003 que aplazaría por un año la compra de 12 cazas para renovar la flota de la Fuerza Aérea y destinar esos fondos a ayuda social”²⁴. Situación que un mes más tarde ha sido reanalizada por el mismo gobierno declarando que “ha decidido restablecer las capacidades para la acción de las FFAA” asignando fondos para invertir en proyectos estratégicos a ser llevados a cabo desde ahora hasta el año 2012. Por su parte, “Centroamérica redujo sus ejércitos a la mínima expresión. La tendencia es similar en casi todos los países de América Latina, donde los presupuestos militares han ido declinando...”²⁵.

Este nuevo escenario de crisis configura una excelente plataforma para el desarrollo de los factores claves de las causas de inseguridad. Así lo hizo notar el Director de la CIA, George Tenet cuando expresó ante el Senado norteamericano “América Latina esta volviéndose cada vez más volátil, mientras crece allí el potencial para la inestabilidad... ellos deberían estar tomando medidas para revertir la situación actual”.²⁶ El General Hill en el discurso del pasado 3 de febrero ante la OEA reafirmó este concepto al expresar “La paz entre las naciones

²² Artículo publicado por el ELTIEMPO.COM el Abril 24 de 2003 “Armada impedirá que Nicaragua explore petróleo en aguas colombianas”, dijo el presidente Álvaro Uribe”.

²³ Apud, H y otros “El gasto militar en Latinoamérica: Cuanto vale el show?”, <http://www.periodismo.uchile.cl/themoroso/2001/nacional/gasto.htm>

²⁴ CNNenespanol.com “Lula aplaza la compra de cazas para destinar el dinero a ayuda social”, 3 de enero de 2003

²⁵ Apud, H y otros “El gasto militar en Latinoamérica: Cuanto vale el show?”, <http://www.periodismo.uchile.cl/themoroso/2001/nacional/gasto.htm>

²⁶ La Nación Line “Inquietud en EE. UU. por América Latina”, www.lanacion.com.ar, 02/07/02

Seguridad Hemisférica

se debería haber trasladado en mayor prosperidad y seguridad pero por alguna razón no ha sido. Nosotros sabemos que nuestro hemisferio como el mundo entero se han vuelto más volátiles e impredecibles y tenemos un largo camino que recorrer para hacerlo seguro.²⁷

En cuanto a las relaciones cívico - militares, en los últimos años, está resurgiendo la confianza y credibilidad por parte de los ciudadanos latinoamericanos en las FFAA transformándolas en actores institucionales claves. “...la confianza que los ciudadanos latinoamericanos en general tienen en las Fuerzas Armadas se manifiesta en que es la tercera institución que goza de mayor apoyo [Iglesia (71%), TV (41%), FFAA (38%).]”²⁸

Surge también de las encuestas que habría un fuerte debilitamiento de algunas instituciones capitales como por ejemplo el poder judicial y una disminución en la capacidad de las fuerzas policiales para luchar contra el crimen y la corrupción.

Los ciudadanos encuestados por “Latinobarómetro 2002” consideran que la corrupción ha aumentado (80%) y que el 71% de los funcionarios públicos son corruptos. A su vez hay una sensación de falta de gobernabilidad que se refleja en los bajos niveles de confianza en quienes conducen los países (29%) y en los Congresos (22%). En muchos países se está reclamando la solución militar para enfrentar algunas de las causas de inseguridad en especial el terrorismo internacional y la problemática asociada a las drogas. El hecho más reciente se registró en Brasil donde el presidente Lula ante la gravedad de la situación social originada por los narcotraficantes de Río de Janeiro dio un giro en su política de seguridad interior ordenando a las FF. AA. intervenir en la imposición del orden interno. Es así como se le asignó a los militares brasileños un rol no tradicional. Hechos similares se observan en Colombia, Perú y Ecuador, país donde las FF. AA. están apoyando a la policía a fin de “fortalecer la paz interna, el orden, y el bienestar de la ciudadanía en el ámbito nacional” según consignó el Comandante de la FF. AA., General Oswaldo Jarrín.

Pero es importante señalar que si bien las democracias se muestran débiles y en muchos casos existen serios problemas de gobernabilidad también surge de las encuestas que las sociedades latinoamericanas están convencidas que los militares no los pueden llevar hacia el desarrollo aunque les brinden ese voto de

²⁷ “” General J. Hill, Comandante del Comando Sur de los EEUU, 3 de febrero de 2003, OEA.

²⁸ Latinobarómetro, “Informe de Prensa Latinobarómetro 2002”, www.latinobarometro.org

Seguridad Hemisférica

confianza que se mencionó anteriormente. Los ciudadanos de América Latina reconocen la democracia y el libre Mercado como los sistemas para ser países desarrollados. Por ello con una cultura democrática en evolución y creciente, aprueban o desaprueban el desempeño de las elites. Todo ello augura tiempos con crecientes demandas donde las soluciones serán cada vez más complejas.

La población en 12 de 17 países entrevistados por Latinobarómetro está convencida de que la democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno y las 2/3 parte están desconformes con sus resultados. Esta opinión se pudo ratificar durante la crisis venezolana donde las encuestas realizadas a principios de enero de 2003 indicaban que la población prefería el gobierno elegido democráticamente de Hugo Chávez y no el resurgimiento de una dictadura militar.

Si se analizan los indicadores de desarrollo del 2002 del Banco Mundial (2002 World Development Indicators) se observa que los Estados del hemisferio son significativamente diferentes en tamaño, población, distribución del PBI per cápita, recursos y capacidades a la vez que son heterogéneos en términos de cultura, raza y desarrollo de las instituciones políticas.

Por lo hasta aquí presentado, este nuevo escenario hemisférico requiere innovación y soluciones creativas para enfrentar con éxito la situación crítica que se presenta en materia de seguridad y cualquier modelo de seguridad que se desarrolle deberá ser sensible al amplio rango de culturas, capacidades y necesidades de cada Estado y región teniendo en cuenta la diversidad.

2.2.3 ¿Dónde Está Hoy el Hemisferio en Materia de Seguridad?

En el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas de Santiago, 1998, se instruía a los gobiernos a que “estimularán el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico-militares en el Hemisferio y en sus subregiones. En este sentido, buscarán aumentar aún más el clima de confianza y seguridad entre los Estados del Hemisferio.” Ello lleva implícito el reconocimiento de la existencia de ciertos problemas vinculados con la Seguridad. Es por ello que pensar en hacia donde debiera dirigirse el hemisferio en materia de seguridad requiere identificar y analizar el actual Sistema de Seguridad Hemisférica con el objetivo de efectuar un diagnóstico para determinar cuales son sus fortalezas y debilidades de manera de potenciar las primeras y minimizar las segundas para lograr el máximo aprovechamiento de las

Seguridad Hemisférica

oportunidades que brinde el escenario.

El sistema actual está constituido por un conjunto de foros, acuerdos, compromisos, documentos e instituciones que colectivamente dan marco a una organización, que como surge de la lectura de los documentos publicados en el seno de la OEA, demuestra grandes avances en las distintas subregiones y en algunos casos en el ámbito hemisférico pero esta misma organización también encierra importantes puntos de divergencias dado que no existe acuerdo en cuanto a su arquitectura, alcance de sus instituciones, mecanismos e instrumentos jurídicos. Esto se hace notorio al analizar la participación de los Estados en los distintos mecanismos. Dicho análisis se agrega como Anexo 1.

Tal como se deduce en el análisis antes mencionado, los Estados del hemisferio han encontrado fuertes puntos de convergencia subregionales para enfrentar las causas de inseguridad que los afecta basados en sus intereses y necesidades comunes y solamente ante aquellos factores de inseguridad universalmente reconocidos como el terrorismo y la droga, que afecta a todos los Estados por igual, no han encontrado una respuesta hemisférica aceptada. Es decir hay la convergencia primaria se encuentra en el plano subregional.

Otro aspecto que se deduce de los distintos documentos analizados es que los actores involucrados buscan proveer una respuesta coordinada y basada en alguna forma de cooperación entre ellos con un intercambio de datos manteniendo los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos.

3. Conclusiones

Del planteo realizado en los puntos anteriores surge que:

- En el ámbito hemisférico el concepto de seguridad ha evolucionado y es considerada multidimensional y holística.
- Las causas de inseguridad no son comunes a todos los actores lo cual hace muy difícil concebir un sistema único de Seguridad Hemisférica.
- Los latinoamericanos desean un sistema de seguridad que básicamente brinde seguridad humana o individual, respete la soberanía y la jurisdicción territorial de los Estados y contemple la diversidad de los

Seguridad Hemisférica

actores. Asimismo consideran que el sistema debe responder a un modelo de seguridad cooperativa construido desde el ámbito bilateral al hemisférico con una estructura flexible que gire en torno a las necesidades e intereses de los actores involucrados.

- Problemas históricos remanentes de disputa de fronteras generan situaciones de crisis que producen desconfianza y ponen en riesgo la estabilidad hemisférica y de las subregiones y además son las generadoras de una demanda de defensa.²⁹
- El hemisferio ha desarrollado ventajas competitivas en materia de acuerdos en los ámbitos subregional y hemisféricos basados en la plena vigencia de la democracia y el Estado de Derecho y en el desarrollo de Medidas de Confianza Mutua que han permitido proclamar ciertas subregiones “Zonas de Paz y Cooperación”.
- Existen importantes avances en el área de intercambio de información sobre las causas de inseguridad pero no se visualiza una integración de las diferentes bases de datos que permitan un adecuado cruce de información.
- No todos los Estados tienen el mismo marco jurídico lo cual dificulta el empleo de los actores en forma coordinada para la neutralización de las causas de inseguridad.
- Hay una expectativa ciudadana, que puede ser discutible pero que es legítima, que las FFAA realicen un cierto espectro de tareas vinculadas a morigerar la inseguridad que van más allá de las tradicionales vinculadas con la defensa del estado pero que no están claramente definidas ni existe legislación vigente que las encuadre.
- Existe una búsqueda de un marco legal que permita articular las capacidades de las FF. AA., con las de las Fuerzas de Seguridad (FF. SS.) y con las de los otros actores tanto gubernamentales como no gubernamentales a fin de que puedan actuar coordinadamente y en forma cooperativa contra las causas de inseguridad en los distintos planos que van del individual al hemisférico.

Estas conclusiones llevan a preguntarse

²⁹ Cosidó

Seguridad Hemisférica

¿Cuál es la profundidad del impacto de las distintas organizaciones internacionales en materia de seguridad en el hemisferio?

Se percibe que se ha desarrollado en el tiempo un marco de instrumentos, acuerdos, comités, etc., que podrían brindar una adecuada infraestructura para minimizar las causas de inseguridad pero estos desarrollos trabajan en forma aislada sin una adecuada integración operacional. Los avances bilaterales en el plano político se muestran bastante consolidados pero falta avanzar en el plano de la acción donde los resultados aún no han sido comprobados y falta definir los medidas de efectividad.

Uno de los temas más críticos que se vislumbran y que perturban esa integración operacional es la falta previa de definición, a nivel interno de los estados, de cuáles deberían ser las instituciones y organizaciones que deberían actuar frente a las distintas causas de inseguridad. Tampoco están definidos los marcos doctrinarios y legales dentro de los cuales esos elementos de acción pueden moverse.

Es así que ¿deberían las FFAA ampliar su espectro de participación desarrollando tareas de apoyo a otras instituciones u organizaciones a quienes se les podría asignar responsabilidades primarias ante las distintas causas de inseguridad? Las Fuerzas de Seguridad deberían ¿actuar solas o con el apoyo de otras instituciones? ¿sólo dentro del territorio del propio estado o podrían actuar en cooperación con otros organismos internacionales más allá de las propias fronteras?

¿Cómo debería avanzar la justicia para conseguir una mayor eficiencia para enfrentar los problemas de administración de justicia? ¿cuál debería ser el nivel de coordinación interagencial dentro de cada país y en el plano internacional?

Al intentar definir el empleo de los esfuerzos es importante tener presente que países con escasos recursos deberían considerar la polivalencia de las organizaciones involucradas en las distintas acciones a efectos de lograr la máxima eficiencia.

Cualquier cambio que se realice para ser efectivo deberá estar acompañado de una reestructuración de las organizaciones involucradas las que requerirán un excepcional liderazgo, el desarrollo de nuevas capacidades y fundamentalmente un cambio en la cultura burocrática que le permita

Seguridad Hemisférica

reaccionar en tiempo y oportunidad a las demandas exigidas de seguridad. Este proceso de cambio deberá también estar acompañado por un nuevo marco legal que soporte el accionar de los elementos.

Recién a partir del momento que se logre clarificar el problema interno de los estados se podrá avanzar en el plano subregional y de mayor nivel. La problemática de la seguridad se puede asemejar al entramado de una tela donde si una de las fibras presenta fallas la consistencia final del producto será débil.

Entonces ¿cómo transformamos las estructuras, que estrategias utilizamos?

4. Repensando el Modelo

Si se piensa en un nuevo modelo de seguridad para el hemisferio, el sentimiento compartido de cooperación que se expresa en el punto anterior ya era considerado en 1993 por A. Carter, W. Perry y J. Steinbruner cuando expresaron que “organizar principios como disuasión, estabilidad nuclear y contención plasmaron las aspiraciones de la guerra fría... la Seguridad Cooperativa es el correspondiente principio para la seguridad internacional en la era de la post-guerra fría.”³⁰

Si se parte entonces de la premisa que el sistema de seguridad debe estructurarse sobre un sistema de seguridad cooperativa esto conlleva la ejecución de un esfuerzo común sostenido para reducir los riesgos producto de las causas de inseguridad y por lo tanto, de acuerdo con la categorización de estas causas, deberá estar dirigido por un lado a neutralizar cualquier tipo de intento de amenaza tradicional militar entre los Estados, por otro a eliminar cualquier causa de inseguridad producto de los efectos mafiosos y por último a apoyar a los Estados a buscar la solución ante los distintos problemas estructurales que presentan y colaborar en la asistencia de aquellos afectados por circunstancias fortuitas como pueden ser los desastres naturales y accidentes nucleares.

Este sistema deberá basarse en aspectos tales como la consulta en lugar de la confrontación, en el compromiso más que en la disuasión, en la transparencia más que en el secreto, en la prevención más que en la corrección

³⁰ Carter A, Perry W. y Steinbruner, J., “A new Concept of Cooperative Security”, Washington, DC: The Brookings Institution Press, 1993

Seguridad Hemisférica

y en la interdependencia más que en el unilateralismo.³¹ Por lo tanto deberá estar sustentado en la confianza mutua la que se deberá basar en la apertura, la transparencia, la predictibilidad, el mutuo reaseguro y la legitimidad.

La participación en actividades internacionales en el marco de acuerdos de cooperación no deberá ser vista entonces como la pérdida de autonomía sino como un medio para un fin de orden superior como es el logro de la seguridad y estabilidad de los Estados, las distintas subregiones y el hemisferio.

Otro aspecto a considerar en el nuevo modelo es que los problemas referentes a la seguridad, en lo posible, deberían ser manejados en el ámbito subregional³² básicamente por el gran dilema entre la amplitud de contenido del concepto de seguridad versus la universalización de la respuesta ya que ambos se encuentran en relación inversa.

Por lo tanto el modelo que defina al nuevo sistema, para ser eficiente, deberá promover la sinergia y armonía entre los actores involucrados persiguiendo un orden sin una jerarquía el que deberá estar basado en la autorregulación y autoorganización de los Estados. Este concepto de orden sin jerarquía incrementará el problema de cómo responder cuando uno o más Estados no acatan la Ley. Aquí yace la responsabilidad de los Estados-Nación de trabajar en relación de asociación a través de las instituciones internacionales.³³ Además el modelo debería conjugar los siguientes criterios generales de la Seguridad Cooperativa:

- **Amplitud:** que es el conocimiento de la relación entre el mantenimiento de la paz y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales además de la cooperación en las dimensiones económica, cultural, legal y de medio ambiente.

³¹ Evans, G. "Cooperative Security and Intra – State Conflict." *Foreign Policy*, No 96, Fall 1994.

³² Joseph Nye concibe el regionalismo como la formación de asociaciones interestatales o de agrupamientos que tienen como base las distintas regiones entendiéndose por éstas a un número de Estados vinculados por relaciones geográficas y por un cierto grado de mutua interdependencia. Este concepto se complementa con la operacionalización que efectúan Donald J. Puchala y Stuart Fagan los cuales lo definen como el conjunto de procedimientos y técnicas organizados dentro de un ambiente particular de actitudes por los cuales gobiernos y personas maximizan los mutuos resultados producto de explotar su mutua interdependencia.

³³ IWG, "A Future Security Agenda for Europe", SIPRI, Stockholm, October 1996.

Seguridad Hemisférica

- **Indivisibilidad:** esto demanda perseguir un esfuerzo común en intereses de seguridad dado que la seguridad de cada Estado o grupo de Estados está inseparablemente vinculada a la de los otros.
- **Aproximación Cooperativa:** plasmada en la complementariedad y apoyo mutuo de las actuales instituciones lo cual incluye las organizaciones internacionales, acuerdos bilaterales y multilaterales y todas las distintas formas de cooperación regional y sub-regional.
- **Compromiso con la Democracia:** es decir el compromiso de la democracia con la seguridad.

A los cuales deberán incorporar aquellos principios para la cooperación en materia de seguridad vigentes y reconocidos en las Cartas de la OEA y de las Naciones Unidas, es decir:

- Respeto al Derecho Internacional
- No-intervención
- Abstención de la amenaza o uso de la fuerza
- Solución pacífica de controversias
- Cooperación para el desarrollo
- Buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales
- Justicia y seguridad sociales como base de una paz duradera.

Finalmente la concepción de esta arquitectura requerirá de la voluntad política y visión de los actores para llevar adelante los distintos tipos de acuerdos los que deberán ser compatibilizados en los distintos ámbitos para obtener las ventajas que brinda el efecto sinérgico de la cooperación y en ese mismo nivel se deberán definir los límites de participación de los distintos actores en particular de las FFAA.

Seguridad Hemisférica

Anexo 1 – Participación de los estados americanos en los distintos mecanismos de Seguridad Hemisférica.

En el presente anexo se efectúa un análisis de la participación de los estados americanos en los distintos mecanismos de Seguridad Hemisférica y se observa que a excepción de la CICAD (Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas) en la cual participan los 34 Estados miembros, en las otras instituciones no todos los estados forman parte. Por ejemplo, solamente 22 han ratificado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), 7 sus protocolos, 26 son miembros de la Junta Interamericana de Defensa (JID), la mayoría de los países del Caribe no forman parte de los instrumentos interamericanos de seguridad. Además hay serias discrepancias en cuanto a la utilidad y vigencia de Tratados y de algunas instituciones. A modo de ejemplo en el caso del TIAR hay una amplia gama de opiniones que van desde la posición de Canadá que no adhirió al mismo, Venezuela que declara que este tratado presenta signos de obsolescencia e inoperatividad y que es necesario su sustitución por herramientas que garanticen una toma de decisión basada en la igualdad de condiciones de los Estados, Colombia que dice es el único instrumento que posee el hemisferio para adoptar medidas de legítima defensa hasta la posición de los Estados Unidos que dice que es muy válido y que solamente se requeriría efectuar una revisión y adaptación del tratado a la nueva situación de seguridad hemisférica.³⁴ Similares divergencias se presentan por ejemplo con respecto a la Junta Interamericana de Defensa (JID) y al Colegio Interamericano de Defensa. Existe consenso de que deberían modificarse las estructuras institucionales de estos organismos para que puedan poner a mayor disposición de la OEA y de los Estados miembros la capacidad técnica, consultiva y educativa en materia de defensa y seguridad de cada uno de ellos pero aún no existe acuerdo en cuanto a los roles, status jurídico, como debe ser su relación con los distintos actores del Sistema, etc.

También existen respuestas exitosas frente a distintas causas específicas de inseguridad promovidas desde el mismo seno de la OEA como así también un importante avance en la elaboración de acuerdos de cooperación subregionales en materia de seguridad. Uno de los mayores avances en materia de cooperación y coordinación hemisférica se ha realizado para enfrentar al terrorismo. La Asamblea General de la OEA mediante su

³⁴ OEA, “Análisis de las respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, solicitado por la presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica”, OEA/Scr.G CP/CSH-430/02 rev. 1, 10 de octubre de 2002.

Seguridad Hemisférica

resolución AG/RES. 1650 (XXIX-O/99) "Cooperación Hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo" creó el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE).

Esta iniciativa surgió luego de la Segunda Conferencia Especializada sobre Terrorismo realizada en Mar del Plata, Argentina el 23 y 24 de noviembre de 1998 que concluyó con la adopción del Compromiso de Mar del Plata el cual recomendaba a la Asamblea General en su artículo (vii) "...la creación de un marco institucional apropiado, conforme a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y teniendo en cuenta el respeto a la soberanía de los Estados y el principio de no intervención, que se denominará Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), integrado por las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de la Organización, con el propósito de desarrollar la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar los actos y actividades terroristas"³⁵ Este Comité tiene como misión "actuar como principal organización dentro del Sistema Interamericano para la coordinación de los esfuerzos destinados a proteger a los ciudadanos de los países miembros del flagelo del terrorismo. Funcionando a través del intercambio de información entre los principales líderes, los peritos en la materia y los encargados de tomar decisiones trabajan juntos para fortalecer la solidaridad y la seguridad hemisféricas"³⁶.

A los efectos de cumplir con los objetivos propuestos, el CICTE ha diseñado y desplegado una Base de Datos on-line la cual "contiene ejemplos de legislación nacional relativa al terrorismo de los estados miembros, ejemplos legislativos de otras naciones del mundo, y un esquema de legislación de organizaciones internacionales, tales como el CICAD de la OEA, la oficina de Commonwealth, las Naciones Unidas y otras agencias afines. La base de datos también contiene pruebas y ejemplos de tratados y convenios regionales y multinacionales relacionadas al terrorismo y adicionalmente, información de contactos de expertos en temas y campos relacionados con el combate al terrorismo. La base de datos también incluye información de cursos de entrenamiento, investigaciones académicas e instituciones envueltas en los esfuerzos por combatir el terrorismo."³⁷

³⁵ OEA, "Compromiso de Mar del Plata", <http://www.oas.org/juridico/spanish/Docu4.htm>

³⁶ OEA, Comisión de Seguridad Hemisférica "El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)". <http://www.oas.org/defaultesp.htm>

³⁷ Ibid, Misión.

Seguridad Hemisférica

A partir del 11 de setiembre de 2001 la actividad de este Comité ha sido muy intensa y fructífera. Tres subcomités (Controles Financieros, Controles Fronterizos y Plan de Trabajo) trabajaron diligentemente a fin de identificar acciones antiterroristas a ser implementadas por los Estados miembros de la OEA, al nivel regional, subregional y nacional. Además ha desplegado una intensa actividad de coordinación interagencial participando en la confección de los borradores de reglamentos modelos con el Grupo de Expertos del CICAD-OEA. El CICTE ha participado también en diversos encuentros del Grupo de Tareas de Acciones Financieras en el Caribe (CFATF) y del Comité Contraterrorismo de Consejo de Seguridad de la ONU (CTC).

Un hito fundamental durante el año 2002 lo constituyó la elaboración y firma de la Convención Interamericana Contraterrorismo de la OEA que tiene como objeto prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo con un compromiso por los Estados Parte a adoptar las medidas necesarias y fortalecer la cooperación entre ellos. Esta Convención fue firmada por 30 de los Estados Miembros durante la Asamblea General de la OEA llevada a cabo en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002. Otro aspecto a señalar fue la realización de un Ejercicio de simulación de Desarrollo de Políticas, el 30 de enero de 2002, donde participaron los expertos en políticas de los Estados Miembros para examinar los posibles cursos de acción en respuesta a un escenario terrorista.

De manera similar dentro de la OEA, para enfrentar el tráfico ilícito de drogas y todas las acciones conexas se cuenta con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). La CICAD se estableció en noviembre de 1986 con el objetivo de lograr la eliminación del tráfico ilícito y el uso indebido de drogas y a partir de junio de 1998 ha aumentando la membresía a los 34 Estados miembros de la OEA. Al igual que el CICTE dispone de una Red de Información denominada “Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID)”. Esta página Web representa el esfuerzo colaborativo entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales e investigadores para ofrecer e intercambiar información sobre el problema de las drogas en el hemisferio. Otro aspecto digno de ser mencionado es el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) puesto que constituye un ejercicio de cooperación y confianza mutua sin precedente en el establecimiento de un diagnóstico objetivo del problema de las drogas en el Hemisferio. El objetivo del MEM es fortalecer en forma directa la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica para hacer frente con mayor

Seguridad Hemisférica

eficacia a los diversos aspectos del problema de las drogas. El MEM realiza el seguimiento del progreso de los esfuerzos individuales y colectivos de todos los países participantes, indicando tanto los resultados obtenidos como los obstáculos que enfrentan. Es importante analizar el mandato que dio origen a este mecanismo y que surgió de la Segunda Cumbre de las Américas en 1998 puesto que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas expresaron los principios claves sobre los cuales construir cualquier alianza bilateral, subregional o hemisférica. Ellos declararon en su Plan de Acción que sus países: “Continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos.

En relación con otra de las causas de inseguridad definida anteriormente como es el tráfico ilícito de armas de fuego y otros materiales relacionados se cuenta a nivel de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA con la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA) cuya misión es impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Esta convención comenzó a cumplir sus funciones en marzo de 2000 y ha sido ratificada por 19 de los 34 Estados democráticos del continente. Uno de los aspectos claves a que hace mención esta Convención para lograr el éxito en la neutralización de esta causa de inseguridad es promover y facilitar entre los Estados Partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias.

También se dispone de otros mecanismos hemisféricos, dentro y fuera del marco de la arquitectura actual de seguridad regional para hacer frente a la variada gama de causas de inseguridad que debe enfrentar la sociedad latinoamericana. A modo de ejemplo se pueden citar el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN) el cual consiste en un programa de trabajo que busca el diseño de mecanismos de soporte y coordinación para el Sistema Interamericano y la comunidad internacional para proveer asistencia y cooperación a los Estados miembros cuando confronten las amenazas y riesgos que los fenómenos naturales tales como huracanes, sismos, inundaciones o erupciones volcánicas presenten al

Seguridad Hemisférica

desarrollo y a las vidas de millones de Americanos en todo el hemisferio. La Convención Interamericana contra la Corrupción que tiene el propósito de promover y fortalecer la cooperación entre los Estados Parte y el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Esta Convención cuenta entre sus herramientas con la Red Interamericana anticorrupción que es un sistema electrónico de intercambio de información a través del cual interactúan diversos sectores de la sociedad interesados en la prevención y combate de la corrupción en las Américas. De esta Red forman parte organismos internacionales, instituciones gubernamentales y académicas, ONG's, la empresa privada y el público en general. Otros instrumentos a ser considerados son la Carta Democrática Interamericana, las Cumbres de las Américas y diversos foros de la OEA que están dedicados a mitigar y erradicar la pobreza extrema en el hemisferio, tal como la promueve la Carta de la OEA.

En cuanto a desarrollos subregionales se han alcanzado significativos avances en materia de cooperación para la seguridad en cada una de las subregiones. En el Cono Sur se encuentra al MERCOSUR (Mercado Común del Sur) el cual representa un proceso de integración subregional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al que adhirió como Estados asociados Bolivia y Chile. Si bien es más conocido por su dimensión económico-comercial, es preciso destacar la importancia fundamental de su vertiente política. La “Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz”, de Ushuaia, República Argentina, del 24 de Julio de 1999 es un instrumento dedicado enteramente a la seguridad puesto que además de declarar a la subregión libre de armas nucleares, estipula, entre otros puntos, el fortalecimiento y la progresiva articulación de los mecanismos de consulta y cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados miembros; la implementación de medidas que contribuyan a reforzar la confianza y la seguridad; providencias encaminadas a hacer del MERCOSUR, Bolivia y Chile una zona libre de minas terrestres antipersonal; la coordinación de acciones en los foros internacionales a los efectos del desarme nuclear y la no proliferación y el establecimiento de una metodología uniforme referente a los gastos militares con miras a aumentar la transparencia y el fomento de la confianza en la materia. Otras de las acciones exitosas adoptadas a los efectos de preservar la paz y la estabilidad en el ámbito subregional fue la Declaración de Apoyo a la Democracia Paraguaya y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional firmada durante la XVI Cumbre de Presidentes del MERCOSUR celebrada en Asunción, Paraguay los días 14

Seguridad Hemisférica

y 15 de junio de 1999, donde se deja sentado la enérgica condena y repudio a la violencia como recurso de acción política y su apoyo al sistema democrático paraguayo y a su proceso de normalización y fortalecimiento institucional. Por otro lado es de destacar el “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR”, que se mantiene vigente y sirve como marco de referencia para toda una serie de instrumentos complementarios que a partir de él suscribieron los Estados partes, como son los acuerdos de cooperación policial para la investigación, la prevención y el control de delitos; de cooperación científico-técnica pericial; de coordinación de la lucha contra el tráfico de menores; de cooperación en el campo de los delitos económicos y financieros; de capacitación policial; de tránsito vecinal transfronterizo; de seguridad pública, de piratería y contrabando de mercancías, etc. También se crearon, en el ámbito del Plan de Seguridad Regional, grupos especializados de trabajo que se reúnen con carácter regular, sobre ilícitos ambientales, protección de las comunicaciones y tráfico ilícito de material nuclear y radioactivo. Este plan requiere la permanente interacción entre los distintos Estados parte a través de grupos de trabajo temáticos. Es importante señalar tal como lo expresa el Embajador Valter Peclly Moreira, Representante Permanente de Brasil ante la Comisión de Seguridad Hemisférica en el documento “Aspectos Bilaterales y Subregionales de la Seguridad y de la Defensa: la Experiencia del Mercosur, Bolivia y Chile” del 29 de octubre de 2002, “estas iniciativas y proyectos ponen de manifiesto el surgimiento de una nueva geopolítica: la geopolítica de la integración, que ve en la cooperación y en la unión concertada de esfuerzos el único camino para la búsqueda de la prosperidad en un clima de confianza mutua”.

Continuando con la cooperación en la subregión centroamericana, “el modelo de seguridad democrática en Centroamérica” firmado el 15 de diciembre de 1995 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, desarrolla y amplía el “Protocolo de Tegucigalpa” y se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. De esta manera Centroamérica inició el nuevo siglo con un proceso reactivado de integración luego de la firma del “Protocolo de Tegucigalpa a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)” el 13 de diciembre de

Seguridad Hemisférica

1991 en el cual se plasmó la voluntad de la región y el sentir de los gobiernos al institucionalizar el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en vigor desde el 1 de enero de 1993 e integrado por los seis países de la región, tras el depósito de las ratificaciones correspondientes, desde el 26 de marzo de 1996. El SICA tiene como objetivo "...la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo". Uno de los propósitos básicos, en función de este objetivo, es la concreción de un nuevo modelo de seguridad regional asentado en el fortalecimiento de la sociedad civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido y la erradicación de todas las formas de violencia. El Sistema, de esta manera, retoma la comisión de seguridad de Centroamérica existente desde 1990 y establece tres subcomisiones de trabajo en los ámbitos: jurídico, de defensa y de seguridad. La comisión de seguridad está presidida por los vicescancilleres, quienes conducen las negociaciones de seguridad regional, con la participación de los ministerios de gobierno, defensa, las fuerzas armadas y de seguridad de los distintos Estados parte en una clara manifestación de coordinación y cooperación. El esfuerzo de la comisión de seguridad de Centroamérica está orientado hacia tres ejes rectores principales: desastres naturales, seguridad de las personas y sus bienes y seguridad regional. Otro modelo de seguridad subregional a considerar es el Sistema de Seguridad Regional de los Estados del Caribe (SSR) conformado por Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas. Los propósitos y las funciones del Sistema son promover la cooperación entre los Estados miembros en la prevención e interdicción del tráfico ilícito de estupefacientes; la búsqueda y el rescate en situaciones de emergencia nacional; el control de inmigraciones; la protección de los recursos pesqueros; el control aduanero y tarifario; las funciones de policía marítima; los desastres naturales y de otra índole; el control de la contaminación; el combate a las amenazas contra la seguridad estatal; la prevención del contrabando y la protección de instalaciones de mar adentro y de zonas económicas exclusivas.

Es importante subrayar el esfuerzo de cooperación y coordinación que realizan los Estados del Caribe para enfrentar los numerosos desafíos no tradicionales que repercuten sobre la seguridad de sus ciudadanos y, en algunos casos, hasta sobre la existencia misma de los Estados.

También se ha logrado un avance considerable en la subregión Andina con la firma, el pasado 17 de junio de 2002 en Lima, Perú, por parte de los

Seguridad Hemisférica

Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela de la “Carta Andina para la Paz y la Seguridad Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa”. Este compromiso reviste una significativa importancia puesto que señala el camino para definir una política común de seguridad subregional y para la instauración de una Zona Andina de Paz. El Compromiso de Lima, como también se la conoce, incluye acuerdos y compromisos para la limitación de los gastos militares, el control de las armas convencionales y la transparencia, además de reiterar los compromisos asumidos por los países andinos para prohibir las armas de destrucción en masa, la erradicación del tráfico ilícito de armas de fuego y las minas anti-personales. Asimismo los Estados firmantes se comprometen a la ampliación y reforzamiento de las medidas de fomento de la confianza. Los gobiernos andinos, además, formarán un grupo de alto nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, con la participación de altos funcionarios de Relaciones Exteriores y Defensa. La finalidad de este grupo especial será coordinar los trabajos con miras a formular una política común en la materia.

Por lo hasta aquí presentado se puede deducir que los Estados del hemisferio han encontrado puntos de convergencia subregionales para enfrentar las causas de inseguridad que los afecta basados en sus intereses y necesidades comunes y solamente ante aquellos factores de inseguridad universalmente reconocidos como el terrorismo y la droga, que afecta a todos los Estados por igual, no han encontrado una respuesta hemisférica aceptada.

Un común denominador que se deduce de los distintos documentos analizados es que los actores involucrados buscan proveer una respuesta coordinada y basada en alguna forma de cooperación entre ellos con un intercambio de datos manteniendo los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Seguridad Hemisférica

Regiones		América de Sur								Am. del Norte			América Central y Caribe								Riesgo		
		Cono Sur				Región Andina				Ca	EU	Mex	Bel	CR	Sal	Nic	Pan	RDo	SSR	Guy		TyT	
Causas de inseguridad / Estados		Arg	Bra	Chi	Uru	Bol	Per	Ecu	Col	Ven	Ca	EU	Mex	Bel	CR	Sal	Nic	Pan	RDo	SSR	Guy	TyT	
Amenaza Militar Tradicional				X		X	X	X	X	X		X		X			X	X	X	X	X		Soberanía, Integridad Territorial, Paz y Estab. Reg.
Fenómeno Mafioso	Narcotráfico	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Tráfico de Precursores Químicos							X	X														
	Crimen organizado	X	X		X		X	X	X	X		X		X	X		X	X		X	X	X	
	Tráfico de Armas	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X		X	
	Lavado de Dinero							X	X			X		X			X	X	X	X	X	X	
	Pornografía Infantil													X	X								
	Tráfico de Personas												X	X									
	Migraciones Ilegales	X	X	X	X			X	X			X		X				X	X				
	Cibercrimen			X								X											
	Degradación del Medio Ambiente por actos humanos	X	X		X			X	X	X		X	X	X						X	X		
	Proliferación de Armas de Destrucción Masiva						X					X							X				
Terrorismo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Problemas Estructurales de los Estados	Pobreza	X			X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X		X	X			Bienestar Social, Desarrollo sostenible y calidad de vida, Unidad social, gobernabilidad, sistema democrático, estabilidad institucional y política
	Violación de DDHH		X						X			X			X								
	Corrupción	X		X					X	X		X	X				X			X			
	Inestabilidad Política		X														X			X			
	Debilidad Institucional									X										X			
	Enf. Endémicas Infectocontagiosas			X					X			X						X		X			
	Crecimiento de la Población									X									X				
	Inestabilidad Económica	X	X									X			X					X	X		
	Escasez de Recursos								X														
	Desigualdad de Ingreso				X															X			
	Inseguridad Laboral																	X		X			

Seguridad Hemisférica

	Malestar Social																		X		
	Educación insuficiente														X				X		
	Falta de Vivienda														X						
	Transparencia en el Gasto Militar y Desarme							X													
	Discriminación de Minorías							X									X		X		
	Demandas Indígenas								X												X
	Asimetrías en Relac. de Poder						X												X		
	Deportados																		X	X	
	Transporte de Sustanc. Peligrosas			X					X										X		
	Accidentes Químicos, Nucleares y/o Biológicos																		X		
Factores no volitivos	Desastres Naturales			X				X			X			X	X	X		X	X	X	
																					Individuo, Desarrollo sustentable, Calidad de vida

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 2

Fall 2003

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

Domício Proença Júnior

D.Sc., *Ordem do Mérito da Defesa* do Brasil. Professor do Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ. Coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos. Membro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS, Londres), da Associação Brasileira de Engenharia de Produção (ABEPRO) e da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

Érico Esteves Duarte

MSc. Estudos Estratégicos. BA Relações Internacionais. Pesquisador-membro do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE). Professor de História das Relações Internacionais do Centro Universitário Ibero-Americano.

[\[Back \]](#)

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

**Domício Proença Júnior
Érico Esteves Duarte**

Grupo de Estudos Estratégicos, Programa De Engenharia De Produção, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia – COPPE
Universidade do Brasil – UFRJ

Introdução.

Na oportunidade do Seminário “Política de Paz e Segurança: Diálogo Brasil-Alemanha”, realizado no dia 20 de setembro de 2001 no Rio de Janeiro, houve o primeiro pronunciamento público de um ministro da defesa a acadêmicos brasileiros. Nesse pronunciamento, o Ministro Geraldo Quintão expressou as novas perspectivas e prioridades para uma política de defesa brasileira tendo em vista o panorama internacional e regional da última década, que possui como marco de transformação o evento do dia 11 de setembro de 2001, ocorrido dias antes ao seminário. A partir dessa nova avaliação de conjuntura estratégica, conseqüentemente, o Ministro fez requerimentos logísticos e táticos específicos às forças armadas brasileiras. Esses requerimentos são centrados sobre os conceitos de um sistema específico de planejamento das ações militares e projeto de força para situações de contingência dos Estados Unidos denominado forças de deslocamento rápido (*Rapid Deployment Forces* – RDF). Todos esses aspectos desdobram numa substancial diferenciação em relação ao Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN), promulgada em 1996, e como a política de defesa era conduzida até então no Brasil.

O entendimento dessas novas definições para uma política de defesa brasileira é de suma importância. Em primeiro lugar, o DPDN, apesar de sua importância no processo de democratização, não é uma política de defesa. O DPDN é um documento declaratório que ressalta a harmonização das perspectivas do sistema brasileiro de defesa nacional em perspectiva às relações internacionais. Assim, o Brasil ainda não possui um registro público claro do regime de sua defesa nacional. Em segundo lugar, uma política de defesa não é apenas um produto formal, mas sim um processo dinâmico que é baseado em sucessivas atualizações à natureza mutável das relações internacionais e domésticas. Ou seja, quaisquer fossem as alterações ocorridas nesses últimos seis anos, seria necessária uma revisão de uma política de defesa brasileira.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

O intento principal desse artigo é contribuir para a uma discussão nacional de reformulação da condução da defesa nacional. Isso se dará através da re-avaliação de como tem sido esse gerenciamento até então e da reflexão de experiências de outros países.

O artigo busca dar insumos conceituais para entendimento da sistemática de uma política de defesa e oferecer análises e recomendações específicas baseadas em experiências do sistema RDF e de considerações do próprio autor. Assim, espera-se oferecer novas perspectivas na elaboração de uma política de defesa brasileira.

O artigo segue apresentando uma base conceitual para entendimento e análises do objeto. Em seguida, utiliza esse instrumental para análise e comparação do Documento de Política de Defesa Nacional de 1996 e do pronunciamento do Ministro Geraldo Quintão de setembro de 2001. Em seguida, o artigo descreve e analisa o sistema de forças de deslocamento rápido (RDF) e verifica a possibilidade e o grau de sua aplicação no contexto brasileiro, apresentando, a partir daí, recomendações específicas.

Sistema de uma Política de Defesa.

No artigo 142 da Constituição Federal está prescrito como função fundamental do Estado brasileiro a defesa de seu território e de seus cidadãos. A construção e a sustentação dos meios pelos quais se cumpre tal atribuição é o que se entende por uma política de defesa. Entretanto, uma política de defesa possui componentes e atividades que a diferenciam de uma outra política nacional. Segue adiante o quadro analítico pelo qual entendemos uma política de defesa e pelo qual conduziremos o estudo do DPDN, do pronunciamento do Ministro e do sistema RDF.

Uma política de defesa possui um sistema *sui generis*. Por um lado, ela possui as mesmas características que qualificam qualquer política nacional: uma condição ambivalente de resultado do choque de grupos de interesse (*politics*) e de um programa de ação governamental (*policy*). Por outro lado, a especificidade da pasta trás ainda três outras dinâmicas distintas. Primeiro, uma dinâmica específica em função das metas dessa política, cuja natureza requer o uso da força. Em segundo lugar, a dinâmica própria dos meios de emprego das forças armadas que é o desenvolvimento e aplicação dos vários meios de força. Por último, uma política de defesa tem a dinâmica essencial de equilíbrio das relações civis-militares.

Política de Defesa como uma Política Nacional.

A primeira característica de uma política nacional, seja qual for a sua natureza, é a própria essência política de “entrechoque de interesses e perspectivas das diversas forças políticas relevantes no panorama político da sociedade.” (Diniz, & Proença Jr, 1998: p. 37). Portanto, uma política de defesa também é resultado ou reflexo de um equilíbrio temporário de grupos de interesse ou da predominância de um sobre os demais, sendo que esses grupos domésticos também são susceptíveis a grupos e forças políticas estrangeiras. Dessa maneira, uma política de defesa é influenciada pela

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

constituição partidária, pela base de apoio e pelas alianças e influências internacionais sobre o governo.

Essa influência se dá através de maneira positiva provendo insumos para melhor conformação e fomento dessa política (por exemplo, a compreensão por parte da opinião pública quanto a implantação de um sistema de vigilância aéreo mais sofisticado). Porém, essa constelação de atores pode também influenciar uma política de defesa de forma enviesada ou negativamente. No caso enviesado, um governo pode ser pressionado a adquirir equipamentos de indústrias bélicas de um estado com forte representatividade no Congresso, que não são necessariamente os mais adequados a execução da política de defesa (um bombardeiro de longo alcance, se o país não possui qualquer aspiração intervencionista, expansionista ou uma aliança ultramar, é uma aquisição inadequada). No último caso mencionado, influências negativas sobre uma política de defesa podem ocorrer quando a base de apoio popular de um governo é irredutivelmente contra a expansão dos gastos com defesa, ou que exija a re-alocação desses gastos na pasta de educação. A diferença desse último caso para o segundo é a existência de pressões que obstam a consecução da política de defesa. No segundo caso, tem-se um desvio, que também pode prejudicar a eficácia da política em relação a suas metas.

Por outro lado, uma política de defesa também é um plano e um conjunto de procedimentos governamentais ou uma política pública. Sendo assim parte do entendimento de uma administração executiva que através de seus especialistas fomentam trajetórias de ação que ficam à decisão do chefe do executivo escolher qual deve ser implementada. Mais uma vez, uma política de defesa, sob essa perspectiva, é muito mais um processo decisório do que um produto. E mesmo o padrão desse processo decisório é mutável. Isso se dá devido tanto pela mudança da administração executiva (um novo presidente ou um novo ministro da defesa), da estrutura organizacional do Executivo (criação de um ministério civil de defesa que integre outros três militares anteriores, por exemplo), ou do corpo de especialistas que reflete diretamente na forma de enquadramento dos assuntos da pasta. Uma política de defesa pode sofrer oscilações semelhantes de uma política econômica, por exemplo, que altera todo o seu escopo, conteúdo e padrão em relação à pasta em função de um corpo de especialistas mais ortodoxo ou heterodoxo.

Portanto, uma política de defesa é tanto uma arena de disputa de interesses (*politics*), como uma série de diretivas resultantes de processo decisório interno (*policy*). Por isso, entendemos que uma política de defesa não precisa necessariamente ser uma atividade autônoma da sociedade ou antidemocrática. Pelo contrário, seu exercício é em função da perpetuação das outras atividades de uma sociedade que não a guerra, por isso deve ser permeável a discussão nacional e estar sujeita às regras gerais e institucionais que essa sociedade possa delimitar.

Esses são os aspectos que aproximam uma política de defesa a algo comum a qualquer outra atividade estatal. Além desses, existem outros que a diferenciam em função da especificidade da pasta.

Política de Defesa como Domínio da Estratégia: a Consecução da Tríade Maravilhosa.

O aparato bélico de um país é um instrumento político. Ele não é um fim em si mesmo e só faz sentido quando tomado pela dinâmica política. É justamente a realização desse sentido que faz uma política de defesa possuir qualificações bastante distintas de qualquer outro tipo de política nacional.

Isso se dá, primeiramente, pelo fato de que uma política de defesa pode apenas atender a sua atribuição de política nacional através do uso da força contra uma outra entidade política. Em outras palavras, o tipo de meta que uma política de defesa atende só poder ser alcançada através de forças armadas e o uso da força. Nenhum outro tipo de política nacional possui uma relação entre meta e instrumento político desse gênero. A segunda dinâmica específica da pasta de defesa vem do fato que o uso de forças armadas para o combate tem características próprias e diferentes de qualquer outro instrumental político, seja qual for a política nacional. (Clausewitz, 1832/1993: pp. 98-99).

É importante ressaltar que apesar dessas distinções, a liderança política influencia o escopo, o conteúdo e a duração de cada uma das dimensões de uma política de defesa. O elemento político influencia o planejamento das ações militares, existindo aí o domínio tático. Da mesma maneira, a aplicação dessas ações em observância das metas estipuladas pela própria liderança política, o que compreende a idéia de política de defesa, é a manifestação do domínio estratégico.

Por essas características, uma política de defesa é o que perpetua um equilíbrio muito sensível gerado por três vértices: primeiro, a componente que dita as diretrizes de uma política de defesa, que é a liderança política do Estado; em segundo lugar, a componente que executa as atividades de uma política de defesa, que são as forças armadas; e a terceira componente a quem a liderança política e as forças armadas servem em última instância, que é a sociedade (Clausewitz, 1832/1993: p. 101).

A perpetuação desse equilíbrio, portanto, é a atividade emérita do formulador da política de defesa que, no caso brasileiro, é o Ministério da Defesa. O mau gerenciamento de uma política de defesa repercute no desequilíbrio dessa tríade. Num extremo, pode ocorrer a excessiva intromissão da liderança política no planejamento das ações militares que, como já dissemos, possui uma lógica própria e distinta das outras atividades estatais. Num outro extremo, a falta de capacidade e de vontade por parte da liderança política em exercer um controle crítico em relação à política de defesa, deixando à mão das forças armadas a estipulação das metas dessa política de defesa. Em ambos os casos, os desvios produzidos poderão causar danos à defesa nacional, cuja responsabilidade última é do líder político (Craig, 1986a: pp. 481-509).

Entendemos, então, que como ponto de equilíbrio dessa tríade está centrada a consecução de uma política de defesa, intermediando as relações entre os vários componentes nacionais a fim de preservar a sua integridade soberana. Essa mediação, por sua vez, pode ser resumida pela composição das relações entre duas esferas: a civil e a militar.

Política de Defesa como Mediação entre as Relações Civis-Militares: o Soldado e o Estado.

No último século e meio, os países do mundo empreenderam uma transformação radical nas relações civis-militares. Na maior parte da história militar desde advento do Estado moderno, as relações civis-militares foram reguladas (ou desreguladas) por mecanismo de controle civil subjetivo sobre o aparato bélico. Esse se baseia em mecanismos institucionais ou sociais de maximização de poder civil através do comprometimento do aparato bélico como instrumento de ascensão de uma classe sobre outras. Havendo, assim, um alto grau de participação militar nas dinâmicas políticas internas de um país. Mais recentemente, houve a profissionalização da carreira militar dentro do sistema de Estado-nação. Esse mecanismo de controle civil, agora, objetivo funciona através da maximização do profissionalismo “militar do aparato bélico, distanciando-o das dinâmicas políticas. (Huntington, 1957/1996: pp. 99-112).

A estruturação de um ministério de defesa é a materialização mais moderna do mecanismo de controle civil objetivo através de três funções. Primeiro, a função de supervisionar a materialização da gramática dos meios de força do aparato bélico do país. Ou seja, um ministério da defesa é responsável por assessorar o governo sobre as implicações e as necessidades militares em razão das metas políticas impostas. Segundo, a função de supervisionar as questões fiscais, orçamentárias, administrativas e a interação de civis em atividades não-militares das forças armadas. Terceiro, a função de sintetizar e ponderar as funções militar profissional e fiscal-administrativa, para elaboração de uma proposta ministerial para defesa - *policy* - perante grupos de fora do Ministério – *politics* - (Huntington, 1957/1996: p. 453).

Assim, uma política de defesa, como atividade principal de um Ministério da Defesa, é a regulação das relações civis-militares através do insulamento das forças armadas das dinâmicas políticas, mas também o assessoramento técnico e equilibrado à Nação na constituição de sua capacidade de defesa. O desenvolvimento da política de defesa pode ser enquadrado dentro de um sistema que compreende os seus principais componentes e atividades. A composição sistêmica de uma política de defesa, como a entendemos, será apresentada a seguir.

Elementos Sistêmicos de uma Política de Defesa: um Quadro Analítico.

Cabe nesta seção, determinar de maneira bastante pragmática os elementos de um sistema de política de defesa. Tendo em mente os objetivos de nosso estudo e aspectos metodológicos, empreenderemos nossa análise sob os componentes e atividades essenciais de uma política de defesa, e não *todos eles* (para uma análise sistêmica ampla de uma política de defesa, ver Diniz, & Proença Jr, 1998).

Os componentes críticos de uma política de defesa são as forças armadas e a estrutura integrada de comando e planejamento militar. As atividades mais centrais de uma política de defesa são a avaliações estratégica governamental, o planejamento das ações militares e o projeto de força.

Primeiro Componente: Forças Armadas.

As forças armadas, como executoras da política de defesa, são o seu principal componente. A estruturação de uma força armada está relacionada a cinco dinâmicas: a centralidade do elemento humano, armas combinadas, logística, sistema de comando e controle e sistema de prontidão. (Diniz & Proença Jr., 1998: pp. 63-74).

O elemento humano é a dinâmica central de qualquer força armada. A diferença no combate é feita pelo bom soldado, e não pelo tanque, míssil ou qualquer outro equipamento. Guerra é um choque de vontades, que são atribuições humanas. São homens que desistem, que assinam tratados e aceitam ou rejeitam a paz. Por isso tudo, considerações quanto ao recrutamento, treinamento, educação e gerenciamento dos quadros são uma das principais dinâmicas de uma força armada. É importante ressaltar que todos esses processos que envolvem o elemento humano das forças armadas devam ser capazes de desenvolver um espírito de corpo, ou seja, a constituição de laços informais que promovam o compartilhamento entre os membros da força de uma mesma forma de pensamento com relação à natureza de suas atividades de profissionais militares (Griffith, 1990).

O segundo elemento a ser considerado em qualquer força é a constituição de suas armas combinadas. A especialização de tropas em formas e graus diferenciados de uso da força permite uma capacidade agregada superior em termos de poder de combate e variabilidade tática (House, 2001). O equilíbrio das armas de uma força é conseguida através do treinamento, educação, espírito de corpo e de uma doutrina (além do seu projeto de força, que será tratado mais a frente). Doutrina é a constituição de princípios e padrões formais que proporcionem um enfoque metodológico e linguagens comuns de toda força. Diferentemente da informalidade de um espírito de corpo, a doutrina é um construto formal que permite aos soldados de uma mesma força, mas de armas diferentes, convirjam suas ações por compartilharem uma mesma perspectiva da situação e de como conduzi-la.

A logística é a terceira dinâmica a ser tratada. Antes de um general passar a determinar aspectos como superioridade numérica, armas combinadas, doutrinas e planos táticos, ele é constrangido pela complexa dinâmica relacionada aos requerimentos materiais da força, a saber: suprimentos disponíveis e esperados, organização e administração, transporte e linhas de abastecimento (Creveld, 1977: pp. 1-4). A logística é a dinâmica mais crítica para qualquer força e a mais susceptível a erros.

O grau de sofisticação e o tamanho das forças armadas ao longo da história trouxeram a necessidade de integração de uma capacidade especializada de coordenar diferentes características e missões e, ao mesmo tempo, manter a coesão da força. O aparato de comando e controle é a quarta dinâmica de uma força armada. As responsabilidades do comando e controle são duas: arranjar e coordenar tudo aquilo que a força precisa e favorecer para que a força cumpra a sua função, envolvendo então, a coleta de informações, planejamento e monitoramento da implementação das tarefas. Um sistema de comando e controle deve ser capaz de coletar informação de forma

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

acurada, continua, abrangente, seletiva e rápida; deve ter meios adequados para distinguir o aspecto falso do verdadeiro, o relevante do irrelevante, o material do não-material; deve prover conclusões da realidade claras, detalhadas e abrangentes; a informação analisada deve ser transformada numa estimativa da situação que deva corresponder com o mundo real atual; deve selecionar objetivos à força que sejam adequados aos fins almejados e possíveis de serem realizados; deve estipular sempre opções de cursos de ação; deve ser capaz de dar ordens claras e sem ambigüidade; e deve ser capaz de monitorar a suas forças de forma próxima o suficiente para a adequada execução da missão (Creveld -1985, pp. 6-8).

O regime de prontidão, a quinta dinâmica, é a gestão do ciclo de vida dos equipamentos e materiais e o fluxo de tropas e oficiais em uma tábua de organização em função da urgência e do tamanho do contingente que se possa requerer para o emprego da força. Prontidão tática é a disposição das tropas em condição de combate e prossegue até o fim da tarefa ou da resistência das tropas. Prontidão operacional é a dinâmica de disposição e preparação das unidades para entrar em ação horas após a notificação, tendo todos os seus elementos constituintes adequados. O regime de prontidão operacional não é um estado estático, depende de um ciclo de substituição. A prontidão estrutural constitui de uma gestão mais complexa: é a disposição de tropas e equipamentos numa tábua de organização de preparo que permita a rápida fusão de tropas e equipamentos pré-dispostos em forças em prontidão operacional. Por último, existe a prontidão mobilizacional que é a drenagem dos recursos nacionais em tropas e material bélico. (Diniz & Proença Jr., 1998: pp.69-73).

Segundo Componente: Estrutura Integrada de Comando e Planejamento Militar.

Tal estrutura “busca assegurar que as peculiaridades nascidas das competências diferenciadas das três forças (ou quantas forças singulares se julgue necessário ter) nunca sejam um obstáculo para a sua ação coordenada” (Diniz & Proença Jr, 1998: pp. 74). Assim, a estrutura integrada de comando e planejamento tem como atribuição a elaboração de planos de ação para as diversas ações militares. Na realidade da guerra moderna, quase que invariavelmente essas ações exigiram a coordenação de duas ou todas as forças singulares através de um conjunto de aparatos que permita a ação integrada das forças aéreas, navais e terrestres Essa coordenação não é simples e exige a prática de um planejamento integrado. Não apenas para propiciar doutrina, mas também treinamento e projeto de força convergentes. Da mesma forma, também avança a implementação de programas que não são específicos de nenhuma força, porém que agregam ao aparato bélico nacional como um todo (tecnologia nuclear, por exemplo).

Primeira Atividade: Avaliação Estratégica Governamental.

É a revisão do planejamento para a defesa “em acordo com as metas políticas, a realidade do cenário político interno, do cenário político internacional, do estado de arte bélico e da dinâmica da história contemporânea” (Diniz & Proença Jr., 1998: p. 104). Como qualquer política nacional, anterior a sua elaboração, existe a necessidade da avaliação da conjuntura que se pretende implementá-la. Porém, uma avaliação

estratégica governamental deve ser tida como algo de alcance limitado e que deve ser revisto constantemente. Pois, nenhuma aspiração nacional é perene, nenhuma conjuntura internacional é estática e o desenvolvimento de novos meios de emprego de força é constante. Assim, a avaliação estratégica governamental é a atividade constante de ingerência do cálculo político no aparato bélico, especificando metas a serem alcançadas e parâmetros a serem respeitados. Tal ingerência política é fundamental para dar entendimento contextual e finalidade às forças armadas, sendo, portanto, a principal forma de redução da incerteza que sempre as cerca.

Segunda Atividade: Planejamento das Ações Militares.

A atividade-meio das forças armadas é o combate ou a sua possibilidade. O planejamento das ações militares ou expectativa tática é a elaboração dos cenários de combate para os quais as forças armadas devem estar preparadas em termos de doutrina e de projeto de força. Dentro do cálculo do planejamento das ações militares estão incluídas outras variáveis que o objetivo político.

A gramática dos meios obriga as forças considerarem também o meio-ambiente do combate, contra quais inimigos, com quais sistemas de armamentos e com qual arranjo de armas combinadas, se ou não em integração com duas ou mais forças singulares (havendo aí o planejamento integrado das ações militares) e através de quais planos táticos para consecução do objetivo político. Ainda dentro desse planejamento, existe a determinação do grau de intensidade do uso da força a ser aplicado nos cenários (um cenário de conflito com a presença ou não de civis possui discriminações distintas de uso da força, por exemplo). Essa é uma ingerência direta do domínio político no domínio tático, e não apenas na sua finalidade, mas nos parâmetros de aplicação da força no combate. Tal ingerência política nas atividades táticas denomina-se regra de engajamento.

Fundamental na atividade de planejamento das ações militares é manter informada a liderança política desse planejamento, para que ela tenha consciência e responsabilidade das repercussões da execução dessas ações. Da mesma maneira, as forças singulares, o comando integrado e os responsáveis civis pela elaboração da política de defesa devem requerer a revisão da avaliação estratégica e até mesmo das metas políticas, caso essas não sejam capazes de serem atendidas pelo aparato bélico disponível.

Terceira atividade: Projeto de força.

Projeto de força é o desenho, construção, manutenção, avaliação e atualização das forças em função do planejamento das ações militares, permitindo a maximização dos recursos limitados para a execução dessas ações.

Os cenários de conflitos em que as forças deverão atuar são o horizonte do processo de elaboração do projeto de força. As principais dinâmicas do projeto de força são: a elaboração e a manutenção dos vários arranjos possíveis de armas combinadas, a aquisição dos mais adequados sistemas de armamentos, o gerenciamento do sistema

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

de prontidão e do logístico e a relação de todas essas componentes ao sistema de comando e controle. Certamente, existe correspondência entre os planejamentos das ações militares específico e integrado e o projeto de força específico e integrado. Um segundo ponto a ser ressaltado é o fato de como a dinâmica logística é crítica no desenho de um projeto de força. Como será exemplificado no sistema RDF, a liberdade de elaboração de um projeto de força em função de seu planejamento de expectativa tática é determinada pela base logística militar anteriormente resolvida.

O planejamento das ações militares é a determinação dos cenários de combate que a liderança política pode requerer para alcance de metas específicas. O projeto de força é a materialização das capacidades da força para esse combate.

Comentários sobre o Quadro Analítico Proposto.

Enfim, o quadro analítico desenvolvido constitui os principais aspectos que se entende envolver uma política de defesa. Consideramos-no bastante adequado para empreender o estudo do Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN) de 1996 e das diretrizes de reformulação apontadas pelo pronunciamento do Ministro da Defesa Geraldo Quintão em setembro de 2001. O prisma analítico de ambas será através do entendimento de como as três atividades de uma política de defesa descritas, sem ignorarmos é claro a participação de seus componentes neste processo, são desenvolvidas em cada um dos posicionamentos governamentais.

Deliberadamente, não incluímos os componentes e as atividades de uma política de defesa brasileira que compreendem a função fiscal-administrativa que mencionamos. Primeiro porque, embora elas sejam fundamentais no exercício de uma política de defesa, não são elas que a caracterizam. Em segundo lugar, o seu detalhamento exigiria uma explicação ainda mais extensa do que já realizamos. Em terceiro lugar, sua aplicação neste estudo seria ainda limitada. A função fiscal administrativa não é presente nem no DPDN, nem no pronunciamento do Ministro. No caso do sistema RDF, exigiria a explicação do sistema de defesa norte-americano como um todo, o que estenderia ainda mais esse artigo. Porém, sem dúvida alguma, um estudo comparativo específico dos componentes e atividades da função fiscal-administrativa (ou *controller*, nos termos do professor Huntington) no Brasil é de suma pertinência e relevância..

Documento de Política de Defesa Nacional – 1996.

O DPDN é considerado um marco na história recente do país, obedecendo ao processo de democratização. Foi o primeiro documento sobre assuntos de defesa sob o mandato de uma presidente civil após o regime militar. Por outro lado, marcou o início da transição das pastas de defesa para um ministro também civil. Cabe aqui fazer um pequeno resumo crítico desse documento, descrevendo suas partes principais e analisando a sua composição e significado.

Estrutura do DPDN.

O documento possui quatro partes além da introdução: uma avaliação do quadro internacional e a inserção brasileira, a constatação das prioridades estratégicas específicas do país, sua orientação estratégica e as diretrizes para consecução de uma política de defesa nacional.

Na sua introdução, é feita uma justificativa da importância do documento, primeiro pela necessidade de um pensamento estratégico originalmente brasileiro, refletindo as recentes transformações dos cenários doméstico e internacional: o processo de democratização e as transformações advindas do fim da Guerra Fria. Segundo, o documento visa a percepção e o preparo nacional de ameaças. Assegura, em seguida, que uma política de defesa não excede os direitos constitucionais ou a orientação democrática da sociedade brasileira. Da mesma forma, não altera a conduta brasileira no âmbito internacional sempre pautada pela busca do fortalecimento da paz e segurança internacionais e também é comprometida em não provocar desvios que onerem ainda mais a realidade nacional de desigualdades sociais e demanda por extenso desenvolvimento econômico. (Presidência da República, 1996: p.1).

É importante destacar nessa introdução do DPDN que foi realizado um esforço considerável de justificação da necessidade de uma política de defesa, sem dizer necessariamente o que ela é. Por outro lado, essa introdução deixa claro que esse documento não é uma política de defesa, mas um documento declaratório, de demarcação de posição brasileira quanto ao tema.

Na segunda parte do DPDN, é iniciada a análise da conjuntura internacional e da inserção brasileira. Ele expressa que o novo cenário internacional é incerto com um rearranjo do equilíbrio internacional ainda não definido, porém proporcionando um ambiente multipolar instável devido à falta de "previsibilidade estratégica". Acresce-se ainda a erupção de conflitos étnicos e religiosos. Desenvolve a seguir um breve panorama do contexto regional. Aponta a América do Sul como a região mais desmilitarizada do mundo e sob um processo de democratização que leva a incidência e a intensidade dos conflitos a níveis aceitáveis. (Presidência da República, 1996: p.2).

Afirma que o Brasil está há mais de um século sem se envolver em conflito com os seus vizinhos. Como ameaças, aponta a possibilidade de conflitos gerados externamente. Regionalmente, assinala zonas de instabilidade que possam "contrariar interesses brasileiros", como bandos armados que atuam em países vizinhos e o crime organizado internacional.

Na terceira parte, o DPDN enumera os objetivos que seriam prioridades estratégicas para o país, que na verdade são atribuições constitucionais ao Estado, como garantia da soberania, do Estado de Direito, das instituições democráticas, a projeção do Brasil nas relações internacionais, a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais, entre outros.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

Em seguida, na seção denominada de orientação estratégica são traçadas, na verdade, as linhas gerais de uma política externa brasileira, baseadas novamente na Constituição, como por exemplo: uma política externa centrada na diplomacia, uma posição dissuasória defensiva e a reiteração de suas reconhecidas fronteiras internacionais, de sua rejeição à guerra de conquista e de favorecimento à resolução pacífica dos contenciosos.

A última parte do DPDN lista um total de vinte diretrizes bastante genéricas, sendo que somente algumas dizem realmente respeito a uma política de defesa. Menciona-se desde a necessidade de maior participação em foros internacionais até a promoção do conhecimento “científico na região antártica e a participação ativa no processo de decisão seu destino.” (Presidência da República, 1996: p. 5).

Após esse breve resumo, será realizada uma verificação conceitual do DPDN segundo nosso quadro analítico.

Avaliação Estratégica Governamental.

O DPDN não possui uma avaliação estratégica governamental. Primeiro, ele não nos dá pontos de referencia a que este documento estaria servindo. Ou seja, as metas políticas que o governo no período - 1996 - tem para essa política. Segundo, o DPDN inicia uma avaliação do cenário internacional sem ter dedicado espaço anteriormente ao cenário sócio-político do país. Isso é particularmente importante, pois o documento deveria ressaltar as dinâmicas domésticas de democratização como um dos principais impulsos na elaboração desse documento de demarcação da autoridade civil no país, como já foi dito.

Em terceiro lugar, faltou ao documento descrever com mais precisão como o Brasil pode ser influenciado pelas dinâmicas internacionais e como essas últimas poderiam auxiliar em desenvolvimentos domésticos. Também faltou precisão na enumeração das ameaças ao país. Em esclarecer em que grau tais eventos externos, internacionais e regionais, possam ser uma ameaça ao país e através de quais meios possam ser combatidos. Por fim, faltou a avaliação realizada pelo DPDN de como esse panorama geral determina a forma como as Forças Armadas deveriam prosseguir seu projeto de força.

Planejamento das Ações das Forças.

O DPDN não evidencia precisamente as ameaças ao país e nem dá orientação, atribuição ou parâmetros de como as forças armadas devem atuar. Assim, não é possível que as forças armadas coliguem à política de defesa o planejamento de suas ações, seja de forma integrada ou em termos específicos. O mais próximo que se tem disso no DPDN é, na seção de diretrizes, a menção de proteção da Amazônia e ações de desenvolvimento e vivificação das faixas de fronteira, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

Se não há um descritivo específico das ameaças e orientação política das atividades militares, a incerteza que cerca a concepção dos cenários de conflitos das forças é muito presente. Isso tornando necessário que as forças reflitam avaliações por conta própria e, a partir daí, realizem seus planejamentos. Porém, são dois os problemas dessa dinâmica. Primeiro, a avaliação feita pelas próprias forças vai encontrar vários desvios, seja por forças corporativas, seja porque as forças armadas não são constituídas para tal exercício. O segundo problema surgirá caso as forças não possuam uma estrutura de comando e planejamento integrados, o que acarretará em percursos descompassados entre as forças singulares.

Isso é especialmente possível no caso brasileiro, desde que nem atribuições mais gerais de cada uma das forças ou da possibilidade de ação integrada são estipuladas no DPDN, ou qualquer outro documento político de conhecimento público.

Projeto de Força.

O DPDN menciona alguns aspectos necessários no projeto de defesa nacional. O documento expressa a necessidade de aperfeiçoamento das capacidades de comando e controle e inteligência de todos os órgãos envolvidos na defesa nacional, a necessidade de aprimoramento do sistema de vigilância aéreo, marítimo e de fronteiras e a necessidade de aprimoramento do sistema de mobilização. Porém, essas recomendações gerais não agregam suficientemente para um projeto de força.

Deve-se registrar que é uma falha considerável um documento que trata de assuntos de defesa não ter incluído considerações de ordens táticas e logísticas. Entendemos que isso não é possível desde que o documento não possui os planejamentos das ações militares. O principal reflexo negativo dessa falha pode ser o despreparo das forças na realização de atividades táticas em momentos de contingência, o que significa a própria falha da política de defesa.

Comentários sobre o DPDN.

O Documento de Política de Defesa Nacional tem sua importância como marco político na história recente do país, que realmente possibilitou um avanço considerável na discussão de um sistema de defesa nacional do Brasil.

Sua estrutura não obedece a um quadro conceitual claro e não oferece caminhos ou parâmetros para a re-estruturação do aparato bélico brasileiro. Sequer menção ao processo de criação do Ministério da Defesa, já em pauta na época, foi realizada.

Assim, o DPDN é válido como um documento de política declaratória de assuntos exteriores do que realmente uma referência para uma real política de defesa brasileira.

Pronunciamento a uma Nova Política de Defesa Brasileira – 2001.

O pronunciamento do Ministro da Defesa Geraldo Quintão em 20 de setembro de 2001 deve ser entendida como a iniciativa de revisão do Documento de Política de Defesa Nacional de 1996. Os aspectos desenvolvidos pelo Ministro coadunam uma estrutura de política de defesa diferente da DPDN, não somente pelo novo contexto internacional, que tem como marco o evento do dia 11 de setembro, mas que não deve ser visto como único impulso externo à revisão da DPDN, porém também por uma base conceitual mais sólida e por um detalhamento mais preciso dos aspectos de uma política de defesa.

Estrutura do Pronunciamento do Ministro.

As palavras do Ministro Quintão não devem ser tomadas como a nova política de defesa do Brasil porque ela não foi mencionada dessa forma. Porém, o Ministro empreendeu um esforço de redefinição das “prioridades e procedimentos”, refletindo o esforço do Ministério da Defesa de “revisão das grandes linhas do planejamento estratégico brasileiro, de modo a definir a arquitetura militar que o País requer a fim de atender às demandas de defesa nas próximas décadas” (Quintão, 2001: p. 1).

O principal catalisador dessa política, segundo a apresentação do Ministro, é a mudança do sistema estratégico internacional, cujas principais conseqüências são o sentimento de insegurança e vulnerabilidade. O terrorismo, grande preocupação corrente, não é vista como uma ameaça direta ao Brasil, mas potencialmente um fator de forte desestabilização hemisférica e regional. Ele também manifesta o apoio, não incondicional, do Brasil ao combate ao terrorismo (Quintão, 2001: p.5).

Uma revisão na atuação internacional do país, ademais, seguiria dois pontos referenciais: primeiro. a interlocução com os Estados Unidos tendo como perspectiva as alterações nos novos rumos da política internacional mediante a nova política externa desse país, decorrente do evento do dia 11 de setembro. Segundo, a construção de uma concepção regional de defesa, principalmente junto à Argentina, a fim de assegurar um entorno pacífico regional que permita a concentração de esforços no desenvolvimento. O Ministro teria como exemplo o mecanismo europeu de defesa que possui como eixo Alemanha e França. O foco mais imediato de ameaça a esse entorno, no entendimento do Ministro, é a crise interna na Colômbia, que, através da extrapolação fronteiriça de guerrilhas e do narcotráfico, resultam em desestabilidade regional (Quintão, 2001: pp. 3-6).

O principal reflexo desse panorama político para as forças armadas brasileiras é a revisão do sistema de defesa nacional norteada, não por um quadro teórico de ameaças por agressão convencional por outros Estados, porém para a sua capacitação operacional. O Ministro aponta necessário um aparato capaz de atender diferentes tipos de contingências. Entretanto, terrorismo, crime organizado, violações de direitos humanos e devastação ambiental não demandam resposta militar e sim a ação coordenada de diversos órgãos. O Ministro ressalta, por fim, requerimentos logísticos e táticos bastante específicos às forças armadas brasileiras. Esses requerimentos seriam:

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

capacidade de resposta rápida, versatilidade, flexibilidade, interoperabilidade e sustentabilidade, além de uma interconexão mais eficiente dos serviços de informações dos países sul-americanos em uma grande rede regional (Quintão, 2001: pp. 6-7).

Como realizado no estudo do DPDN, será efetuada agora uma análise crítica do pronunciamento do Ministro através do quadro delineado no início do artigo.

Avaliação Estratégica Governamental.

O pronunciamento do Ministro Quintão possui elementos importantes do ponto de vista de uma avaliação estratégica governamental. O primeiro avanço do pronunciamento do Ministro Quintão em relação ao DPDN é sua análise da conjuntura internacional. O Ministro observa que o sistema internacional tornou-se muito mais inseguro e vulnerável, o que demanda uma re-orientação brasileira em termos de política de defesa. A principal meta é o estabelecimento de uma série de trajetórias que reduzam o sentimento de incerteza, a possibilidade de ameaças transnacionais e que essas não interfiram especialmente no desenvolvimento nacional.

Assim, o segundo avanço em relação ao DPDN é o estabelecimento de uma finalidade a uma política nacional, cujas metas mais específicas são: a retomada de uma interlocução específica em assuntos de segurança internacional com os Estados Unidos, a consolidação de uma concepção regional de segurança tendo como eixo Brasil e Argentina e o desenvolvimento de uma capacidade militar de resposta rápida a qualquer tipo de contingência.

Entretanto, é notada a falta de uma revisão do cenário político doméstico do país no pronunciamento do Ministro Quintão. Como consequência, não são especificados quais os parâmetros de uso das forças armadas na consecução dessa meta política – a preservação do desenvolvimento – é tratada ainda em um grau genérico. Ou seja, até que ponto um evento é uma ameaça ao desenvolvimento nacional e a partir de que ponto essa ameaça requer a ação das forças armadas. O próprio Ministro reconhece a necessidade de se “fixar os limites de emprego das Forças Armadas em questões que se situem no plano da segurança, esta tomada em seu sentido mais amplo” (Quintão, 2001: p. 7). O principal reflexo dessa falta é notado no esboço do planejamento das ações militares.

Por último, o Ministro faz uma avaliação do estado da arte bélico contemporâneo. Afirma que existe a prevalência de doutrinas e estereótipos construídos durante a II Guerra Mundial e Guerra Fria e que estes não são mais adequados para a realidade do século XXI. Afirma que os conflitos atuais demandam “capacidade de pronta resposta, na qual estão subjacentes características como versatilidade, flexibilidade, interoperabilidade e sustentabilidade” (Quintão, 2001: p. 6).

Planejamento das Ações das Forças.

O Ministro não estabelece ameaças às quais as forças armadas brasileiras devem estar adequadas, desde que agressão convencional por outros Estados é uma

probabilidade mínima. O planejamento da ação das forças deve seguir a uma “capacitação operacional, com maior ênfase em forças leves, ágeis, bem adestradas, aptas a atuar de modo combinado e a cumprir diferentes tipos de missões” (Quintão, 2001: p. 6).

Entendemos que esse é um ponto fraco da estrutura apresentada pelo Ministro. Primeiro, agressões convencionais não precisam ser efetuadas apenas por outros Estados, as guerrilhas colombianas são um exemplo disso. Elas são uma ameaça ao Brasil, seja pela transgressão de nossas fronteiras, seja pela tensão regional que elas causam. Segundo, o Ministro poderia demonstrar a necessidade dessa capacitação operacional com um fundamento específico. Não apenas porque o tipo de conflitos que o Ministro menciona, sub-regionais e intra-estatais, requerem uma capacitação operacional ampla, mas porque eles não são uma realidade distante da América do Sul. Por fim, a modernização do aparato militar brasileiro não deve ser tomada como um fim em si mesma ou apenas como uma atividade recorrente necessária. Existem vários meios de se ter uma força rápida, versátil, flexível, integrada e sustentada, dependendo dos cenários de conflito para qual se planeja.

Assim, existe a falta de uma melhor precisão nas atribuições das metas políticas ao planejamento das ações militares. A modernização operacional, por si mesma, não pode ser tida como principal horizonte de planejamento das forças. Essa modernização deve ter um propósito. Caso contrário, pode-se acarretar na redundância administrativa das forças, sem possibilitar ainda um referencial de avaliação de progressos ou desvios de seus planejamentos.

Projeto de Força.

Não cabe aqui julgar a presença de um projeto de força no pronunciamento do Ministro, desde que este não era conclusivo, no entanto um esforço conformativo. O discurso do Ministro não era uma política de defesa. Portanto, não poderia conter a adequação organizacional das forças às metas políticas dos planejamentos das ações militares.

Entretanto, é possível realizar um entendimento dos requerimentos táticos e logísticos apresentados: resposta rápida ou responsividade, versatilidade, flexibilidade, interoperabilidade e sustentabilidade. Esses têm sido aspectos bastante discutidos por especialistas em estudos estratégicos, em especial nos Estados Unidos, como requerimentos das forças armadas das grandes potências como resposta à variedade e quantidade de crises nos últimos vinte anos, acentuados com o fim da Guerra Fria. Os conceitos por de trás desses termos não são de entendimento imediato e, como se verá, também não são necessariamente compatíveis entre eles mesmos numa única força singular. Por outro lado, é possível apresentar como a formulação de uma política de defesa não é um processo de “mão única”, que as considerações mais técnicas – a saber, táticas, logísticas e organizacionais – também influenciam o alcance, escopo e consistência de uma política de defesa, desde que possibilitam ou não determinadas capacidades militares desejadas, bem como o planejamento de seus empregos.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

Capacidade de resposta rápida diz respeito a um contingente com um sofisticado sistema de prontidão operacional e uma boa capacidade de mobilidade operacional (entre teatros de operação) ou tática (dentro de um mesmo teatro de operação) ou de ambas. Versatilidade é a capacidade de uma mesma unidade ser capaz de executar várias tarefas táticas sem grandes perdas de sua capacidade combatente. Esse aspecto depende do equilíbrio das armas combinadas e do sistema de comando de uma força.

Associar flexibilidade a uma força diz respeito a sua capacidade de atuar organicamente. Primeiro, flexibilidade é uma característica do projeto de força de rearranjo organizacional, principalmente para sua reconstituição e re-orientação no combate. Numa segunda dimensão do sentido, flexibilidade tem um conteúdo doutrinário e diz respeito à capacidade de adaptação e de iniciativa da tropa. Além de armas combinadas, a flexibilidade depende de um bom sistema logístico, doutrina, espírito de corpo e muito treinamento. Essa capacidade talvez seja a mais demandada na guerra moderna mediante a velocidade, a complexidade e ao poder de fogo que elas adquiriram.

A capacidade de integração entre várias forças sem grandes descompassos – interoperabilidade – requer uma estrutura integrada de comando e planejamento, além da mencionada flexibilidade organizacional e convergência doutrinária entre as forças singulares. Assim como a flexibilidade, a capacidade de ação integrada é um requerimento das forças modernas e não um elemento específico de forças rápidas.

Por último, sustentabilidade é a capacidade de sustentação logística de um contingente através de um serviço orgânico de apoio às unidades de combate. A sustentabilidade é uma necessidade principalmente de tropas em operações especiais ou expedicionárias, mas não necessariamente defensivas em território doméstico.

É importante ressaltar que, diferentemente do que colocou o Ministro, uma única força de resposta rápida não é necessariamente versátil, flexível e sustentada, mas necessariamente integrada. Forças aeroterrestres de elevado sistema de prontidão operacional de 18 horas como a 82^a Divisão Aeroterrestre dos Estados Unidos – não é versátil, flexível ou sustentada. Ela é capaz quase que exclusivamente de conduzir operações de segurança, ou seja, tomada de área ou objeto de fraca ou nenhuma oposição e estabelecimento de perímetro defensivo até segunda ordem. Apesar de ser uma força de elite, ela possui pouca capacidade ofensiva, de mobilidade tática e de fazer frente contra forças inimigas blindadas e com artilharia pesada. Ela também possui uma capacidade limitada de sustentação de suas atividades, em torno de três dias. Porém, ela é intencionalmente projetada dessa forma, para ser a força de mais rápido emprego no mundo. Por isso, ela é consideravelmente leve – em termos de tonelagem - e com poder de fogo limitado para tomada de área ou objeto como atividade fim ou como vanguarda para outras forças do sistema norte-americano de deslocamento rápido. Essas sim, podem ser mais versáteis, flexíveis e sustentáveis, dependendo da unidade, porém mais lentas e difíceis de deslocamento.

Por outro lado, alguns dos requerimentos, num contexto brasileiro, podem ser tratados com mais elasticidade e requeridos apenas em casos específicos.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

Sustentabilidade a contingentes para emprego defensivo no Brasil não é um requerimento prioritário desde que o país possua o controle do ar e um bom sistema de comando, controle e comunicação para abastecimento de tropas avançadas em áreas austeras como a Amazônia.

Portanto, ainda que o Ministro possa estar correto quanto à necessidade de certas capacidades específicas, a tentativa de alcance de todas elas sem um norte de orientação é um esforço ambicioso, caro e com tendência a desvios diante suas complexidades.

Comentários sobre o Pronunciamento do Ministro de 2001 ao DPDN.

Consideramos o conteúdo do pronunciamento do Ministro Quintão como um considerável avanço em relação ao DPDN de 1996. O Ministro foi capaz de coligar orientações já em andamento no Ministério da Defesa com as novas demandas em termos de defesa nacional em consequência das alterações do sistema internacional, tendo o evento do dia 11 de setembro como marco. Ressalta-se que o ganho em termos de coerência e consistência do sistema de política de defesa desenhado em seu pronunciamento não poderia ter sido desenvolvida nos nove dias que separaram o ataque terrorista aos Estados Unidos em 11 de setembro e sua apresentação no dia 20 do mesmo mês. Acreditamos que, de fato, mudanças nos padrões de condução da defesa nacional já poderiam estar em curso.

O pronunciamento do Ministro mostra avanços em relação ao DPDN, primeiro, na atualização de uma avaliação estratégica governamental. Não apenas por ter sido uma avaliação mais recente, mas por ter sido uma avaliação mais completa e detalhada. Capaz de dar melhores parâmetros de cálculo para o planejamento das ações das forças, embora a esse cálculo ainda necessitaria complementação de perspectivas domésticas para as forças armadas. A resposta institucional a eventos externos é correto na pasta de defesa, mas demasiadamente reativa se baseada em equilíbrio com os procedimentos necessários para realização das metas nacionais de desenvolvimento. Ainda assim, o Ministro foi capaz de dar um horizonte mais claro às forças armadas que o DPDN. Ele delinea em termos gerais as principais ameaças e distingue quais não são atribuições militares, como narcotráfico e terrorismo. Em terceiro lugar, o Ministro faz requerimentos táticos e logísticos às forças, o que é construtivo para a atualização do seu projeto de força. Entretanto, esses requerimentos precisam ser melhores adequados em função de uma política de defesa.

Em termos gerais, concluímos que o pronunciamento do Ministro foi marcante ao oferecer novos insumos à discussão de uma nova política de defesa e ao oferecer um padrão de condução dessa política.

A seguir, será realizado um estudo mais detalhado do conceito de forças de resposta rápida ou forças de deslocamento rápido, como primeiro surgiu o termo (*Rapid Deployment Forces* – RDF). Esse conceito tem uma origem particular que deve ser satisfatoriamente entendida a fim de se ter bases para aplicação ou contribuição desse conceito a uma política de defesa brasileira.

O Sistema de Forças de Deslocamento Rápido – RDF.

O sistema de forças de deslocamento rápido (*Rapid Deployment Forces* – RDF) não é uma política de defesa integrada. Ele é uma vertente da estrutura de planejamento integrado das ações militares das forças armadas dos EUA – Exército, Marinha, Força Aérea e Corpo de Fuzileiros Navais – e um subsequente projeto de força integrado. O conceito que integra essas forças singulares são características específicas de ação em contingência dentro de uma estrutura integrada de comando e planejamento militar. Outro aspecto importante do sistema RDF é que ele possui papel fundamental no respaldo dos interesses políticos da estratégia de segurança nacional (*National Security Strategy*) dos EUA em tempos no pós-Guerra Fria.

Por isso, a ressalva que fazemos é que a grande contribuição do sistema RDF para outras organizações militares é como uma alternativa conceitual em termos da relação interna de uma política de defesa, na abordagem proposta pelos autores, entre a avaliação estratégica governamental, os planejamentos das ações militares e os projetos de força. O objetivo aqui não é apenas demonstrar como a avaliação estratégica governamental determina os planejamentos das ações militares e os projetos de força, como forma de instrumentalização política dos meios militares. Porém, no sentido reverso, como a gramática e os limites dos meios - das forças singulares, de sua ação conjunta e integrada e dos vários aspectos logísticos – influenciam a formulação da política de defesa. De maneira que mesmo o planejamento das ações militares e a consciência do líder político quanto ao emprego estratégico de suas forças militares são influenciados por essa gramática e limitações.

Empreenderemos nesta parte do artigo um breve resumo histórico do RDF nos Estados Unidos e, em seguida, um estudo de suas principais dinâmicas dentro do quadro analítico que propusemos.

Evolução do Sistema de Forças de Deslocamento Rápido.

Após o término da Guerra do Vietnã, os Estados Unidos iniciaram a revisão de sua orientação estratégica na Guerra Fria. Desde o fim da II Guerra Mundial, tendo a União Soviética como contraste bipolar, os Estados Unidos entendiam a Europa Ocidental e o Oriente Extremo como as áreas em maior risco de confrontação. Assim, deslocaram grande parte de suas forças para essas regiões e julgavam ter bloco ocidental/capitalista em segurança desde a União Soviética não oferecia grande ameaça em termos navais. Com o trauma da guerra no Vietnã, os Estados Unidos retrocederam suas capacidades intervencionistas em países do Terceiro Mundo por mecanismos de contra-insurgência, principalmente através de ajuda em termos de armamentos, treinamento e expertise militar. Entretanto, o número de regiões em tensão aumentava na proporção que o Império Britânico era desconstruído no Oriente Médio, África e Ásia e ficavam sujeitas à influência do bloco socialista. (Eshel, 1985: pp. 55-61).

Em 1979, a administração Carter apontou diretivas para que forças militares fossem organizadas para contingências em regiões remotas que pudessem fragilizar o equilíbrio de poder mundial. Em resposta, o Pentágono propôs a criação de um

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

combinado de tropas das quatro forças singulares (Exército, Marinha, Força Aérea e Corpo de Fuzileiros Navais) para deslocamento rápido, sob a supervisão direta da Junta de Chefes de Estado-Maior (*Joint Chiefs of Staff*). Dois meses depois, havia sido concebido o sistema de forças de deslocamento rápido (*Rapid Deployment Force* – RDF). Ainda em 1979, o equilíbrio regional do Oriente Médio seria pervertido sob os olhos norte-americanos com a queda do Xá do Irã. Nesse momento de instabilidade, a União Soviética invade o Afeganistão. A tensão interna no executivo dos Estados Unidos era extrema desde que não possuíam aliados ou qualquer outra estrutura de segurança para a região. Em regime de urgência, é criado em março de 1980 um comando integrado de uma força-tarefa de deslocamento rápido (*Rapid Deployment Joint Task Force* - RDJTF). Essa estrutura foi criada sob o comando do General Major J. X. Keeley do Corpo de Fuzileiros Navais, que já desenvolviam uma capacidade de deslocamento rápido desde meados da década de 1970 para uma unidade de brigada de fuzileiros navais (17.000 soldados) para proteção da Jurilândia (Islândia, Noruega e Dinamarca) em caso de guerra convencional no teatro europeu (Millet, 1991: pp. 611-612). Ficou a cargo de Keeley empreender a harmonização de planejamento integrado das ações militares, projeto de força, doutrina e treinamento das unidades designadas à força-tarefa.

Em 1983, o RDJTF alcança o status de um comando unificado de combate pleno denominado CENTCOM (*Central Command* - Comando Central) e tendo como região designada de atuação o Oriente Médio. No entanto, a realidade mostrou-se mais uma vez surpreendente e outras regiões do globo passaram a merecer atenção especial de forças de deslocamento rápido: Camboja, Moçambique, Etiópia, Angola, Nicarágua e El Salvador. A partir de então, forças de deslocamento rápido passaram a ser um sistema de uma atribuição funcional - organização de forças para ações de contingência – dos comandos unificados de combate de atribuição geográfica dos Estados Unidos: Pacífico, Sul, Europeu e Norte, além do Central. Importante ainda para o sistema RDF é o comando unificado de transportes (*Transport Command* – Comando de Transporte, TRANSCOM), responsável pela coordenação da mobilidade estratégica das forças norte-americanas.

Cabe explicitar que a estrutura integrada de comando e planejamento militar dos Estados Unidos possui dois canais funcionais. A Junta de Chefes de Estado-Maior tem a função de planejamento integrado. A outra parte da estrutura é composta por comandos unificados de combate. Esses coordenam a ação integrada em regiões específicas do globo, já citados, ou de integração em atividades específicas, como o de transporte, forças especiais e armamento nuclear.

O sistema RDF possui como contingente central o XVIII Corpo Aeroterrestre do Exército e o Corpo de Fuzileiros Navais, assumindo a Marinha e a Força Aérea funções de apoio tático e logístico.

A seguir, será conduzido um estudo mais detalhado do sistema de forças de deslocamento rápido dos Estados Unidos dentro dos mesmos moldes empreendidos em relação ao DPDN e ao pronunciamento do Ministro Quintão.

Avaliação Estratégica Governamental.

O sistema de forças de deslocamento rápido dos Estados Unidos, desde sua concepção na década de 1970, é parte fundamental de sua política de segurança e externa. Ele integra o aparato bélico norte-americano na função crítica de impedir que eventos internacionais de repercussão política, militar ou econômica possam influenciar negativamente o sistema internacional em que os Estados Unidos se aportam. Da mesma maneira, é um instrumento de projeção de poder para influenciar os desdobramentos também de repercussão política, militar ou econômica de maneira mais favorável aos interesses norte-americanos.

Durante a Guerra Fria, o foco do sistema RDF era a contenção de distúrbios regionais que pudessem fragilizar o equilíbrio bipolar. As forças de deslocamento rápido também dariam apoio estratégico a principal massa do aparato bélico norte-americano no conflito com o bloco socialista, atuando em teatros de operação isolados ou secundários. Em termos gerais, as forças de deslocamento rápido eram orientadas a uma atuação estratégica defensiva em casos de interposição em regiões instáveis e defensiva ou ofensiva dependendo do contexto de um conflito convencional global com o bloco socialista.

Atualmente, as forças armadas norte-americanas atuam na perspectiva de promover a manutenção do sistema internacional em que os Estados Unidos é a potência prevaiente. O foco do aparato bélico é a estabilidade de regiões de importância específica para os Estados Unidos e países aliados e amigos. O foco do sistema RDF é concentrado ainda na redução de conflitos e eventos que possam configurar em difusão de tecnologias militares e ameaças transnacionais (Cohen, 2001: pp. 1-9). A possibilidade de que eventos regionais ou nacionais possam perturbar o sistema internacional nos moldes definidos pela política externa dos EUA é menor. Por isso, a sua percepção de ação militar é mais pontual e, ao mesmo tempo, variada e incerta. As forças de deslocamento rápido atuam numa orientação estratégica defensiva de interposição num espectro variado de conflitos. Em conflitos de pequena intensidade, as forças de deslocamento rápido podem ser encarregadas de deslocamento e resolução da situação como contingente único. Em conflitos de média intensidade e grande intensidade (sendo previstos neste último caso, Iraque e Coreia do Norte), as forças de deslocamento rápido são orientadas a serem um escalão de contingência de contenção a invasores a países aliados e amigos para uma ação posterior de um contingente de contra-golpe.

Planejamento das Ações Militares.

A atribuição de cenários de conflitos a unidades militares é bastante clara dentro do sistema RDF. As esquadrilhas da Força Aérea e os grupos de batalha de porta-aviões (*Aircraft Carrier Battle Groups*) da Marinha possuem atribuições de apoio tático e logístico e o XVIII Corpo Aeroterrestre e o Corpo de Fuzileiros Navais a atribuição principal das operações.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

O cenário em que a Força Aérea planeja sua participação em contingências é o transporte estratégico de tropas e material bélico através de aviões de grande porte a partir dos próprios Estados Unidos. Sempre que houver meios, utilizará seus grupos de combate aéreos táticos para comando aéreo na área de operação e apoio de fogo às forças terrestres. A Marinha norte-americana planeja suas ações para comando do mar e do ar e apoio tático às forças terrestres através de seus grupos de porta-aviões. Da mesma maneira, é responsável pelo transporte estratégico de tropas e material bélico por navios de carga a partir dos Estados Unidos ou de esquadrões pré-dispostos em bases avançadas. Em operações de contingência é mais provável que a Marinha tenha a função de comando do ar. Sua atuação tática é mais presente no sistema RDF através da ação orgânica com o Corpo de Fuzileiros Navais em operações anfíbias.

A unidade de contingência do Exército dos Estados Unidos para operações de contingências é XVIII Corpo Aeroterrestre. Os cenários de ação mais comum desse corpo são operações de segurança, principalmente através da 82ª Divisão Aeroterrestre. Em caso de operações de média intensidade, as outras unidades do XVIII Corpo podem ser dispostas tanto com a função de reforço de tropas já deslocadas, vanguarda do contingente de contra-golpe em mobilização e formação e condução de uma campanha terrestre independente. As outras unidades do XVIII Corpo com essa função são: 101ª Divisão de Assalto Aéreo, 10ª Divisão de Montanha, 3ª Divisão de Infantaria Mecanizada, 2º Regimento de Cavalaria Blindada. Já o Corpo de Fuzileiros Navais é uma organização única dos Estados Unidos com função de operações aero-anfíbias em qualquer tipo de contingência, seja em integração com as unidades do XVIII Corpo do Exército, com forças armadas de países aliados ou independentemente (US Congressional Budget Office, 1997).

Projeto de Força.

Nessa seção do artigo, não julgamos adequando discutir detalhadamente os aspectos técnicos e organizacionais dos projetos das forças que compõem o sistema RDF. Aqui serão discutidas as principais considerações logísticas e organizacionais que determinam as condições de possibilidade de emprego das forças de deslocamento rápido.

A primeira consideração a ser feita é a necessidade de uma aperfeiçoada estrutura de comando e planejamento militar. Operações conduzidas por forças deslocadas rapidamente são as mais complexas possíveis e abarcam todos os meios e elementos de combate. A capacidade de ação integrada das forças depende de um sistema de comando e controle capaz de monitorar, orientar, coordenar e avaliar a ação de tropas das diferentes forças singulares. Requer ainda um esforço prévio de planejamento para a compatibilidade doutrinária, organizacional e combatente entre as forças singulares.

Dentro desse planejamento, é fundamental o regime de prontidão das forças. Essa atividade envolve o gerenciamento do pessoal e do material bélico para rápida disponibilização. Porém, sua atividade mais complexa é o gerenciamento das tropas, que envolve a seleção, o treinamento e a composição do ciclo de atividade das

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

unidades. Esse último aspecto é especialmente importante porque os regimes de prontidão das armas e das forças singulares seguem padrões específicos, mas no agregado precisam ser complementares. Certamente, um requerimento do regime de prontidão de forças de deslocamento rápido é o de tropas profissionais.

A terceira consideração diz respeito à determinação da base de mobilidade e sustentação dessas forças, sendo esse o principal constrangimento do sistema RDF. Estão envolvidos fatores quanto à responsividade desejada (ou o tempo de resposta a crises), ao custo, à capacidade de carga transportável (que influi no poder combatente da força) e a requerimentos logísticos específicos (US Congressional Budget Office, 1997).

A mobilidade estratégica do sistema RDF envolve tanto meios aéreos, navais e pré-dispostos. Os meios aéreos são os mais caros e responsivos, sendo que esse custo eleva-se e a responsividade diminui em proporção ao tempo que as operações são prolongadas. Isso decorre de sua capacidade de carga ser limitada e de rápido desgaste, cujo principal reflexo é sobre as unidades combatentes, geralmente de capacidade ofensiva limitada. Com exceção de operações de segurança de pequeno porte, forças deslocadas por meios aéreos requerem a disponibilidade de bases intermediárias protegidas para composição e sustentação das forças deslocadas.

A mobilidade de forças de resposta rápida por meios navais é de mais baixo custo e de responsividade mais limitada, porém com um potencial de sustentação muito maior. Porém, sua responsividade é influenciada em função da composição da força que se desloca e do local da contingência. Forças baseadas em sistemas pesados como tanques, carros blindados e artilharia pesada exigem mais tempo e precauções, principalmente na transposição do material embarcado para a base costeira, cuja dimensão também é proporcional a composição da força. De qualquer forma, o apoio tático e logístico possível de ser provido por uma Marinha possibilita uma menor dependência em bases intermediárias e, quando necessárias, uma maior capacidade de composição, proteção e sustentação das mesmas (US Congressional Budget Office, 1997).

A solução que se tem alcançado pelo sistema de RDF dos Estados Unidos para esse constrangimento logístico tem sido um sistema misto de meios aéreos e forças pré-dispostas em bases navais e terrestres. A 82^a Divisão Aeroterrestre e a 101^a Divisão de Assalto Aéreo, componentes do XVIII Corpo, são gerenciadas dentro de um regime de prontidão operacional e são deslocadas e sustentadas totalmente por meios aéreos. As outras unidades do XVIII Corpo encontram-se em prontidão estrutural e requerem o transporte por meios aéreos e navais, sendo que parte do material bélico a ser usado pode estar disponível a partir de bases avançadas. A estrutura do Exército norte-americano tem bases terrestres na Itália, Benelux, Alemanha (dentro do quadro da OTAN); Qatar, Kwait e Coréia do Sul (em perspectiva de planos de conflito de média e alta intensidade com o Iraque e Coréia do Norte) e a base naval de Diego Garcia no Oceano Índico (US Congressional Budget Office, 1997).

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

O Corpo de Fuzileiros Navais é pioneiro na implantação desse sistema de forças pré-dispostas. Consiste, primeiro, de três grupos de forças integrais embarcadas em prontidão operacional (Grupos Anfíbios Prontos – *Amphibian Ready Groups* - ARG) que se revezam nos hemisférios ocidental e oriental e um grupo disposto em Okinawa. A outra parte do sistema consiste da composição de unidades em prontidão estrutural. As tropas e o material bélico leve são deslocados por meios aéreos e o material bélico pesado transportado por meios navais a partir de esquadrões navais pré-dispostos em bases navais avançadas na Itália, Guam no Oceano Pacífico e Diego Garcia no Oceano Índico.

Esse sistema permite a união tanto das características de responsividade dos meios de mobilidade aérea, mas mantendo uma capacidade de transporte e de sustentação das forças deslocadas por meios navais. Por isso, associado a um custo mais acessível, possibilita restrições menos severas ao seu poder combatente através de uma maior liberdade na composição do projeto de força em função dos cenários de conflito (Gritton et al, 2001 e Betaque et al, 1998).

Assim, o poder combatente de uma força de deslocamento rápido é o resultado das atribuições políticas através do planejamento das ações militares e da composição de armas combinadas possível sobrepondo os constrangimentos logísticos. A orientação da organização e dos equipamentos desse tipo de força deve ser, portanto, sua capacidade de deslocamento. O segundo requerimento do projeto que essa organização tem é ser flexível em termos de re-arranjo organizacional devido aos constrangimentos logísticos constantes e a necessidade de ação integrada. Já o grau de versatilidade e de sustentabilidade de uma força de deslocamento rápido depende do planejamento da ação militar de cada força ou arma especificamente (Gritton et al, 2000).

Destarte, existe um dilema permanente a qualquer força de deslocamento rápido entre forças leves versus poder de combate. Esse dilema pode ser apenas adequado em função do requerimento político das forças através de seus respectivos planejamentos de ações. Mais importante é entender que existe a tendência que esse dilema não poderá ser resolvido por um procedimento simples e único, porém por um projeto híbrido e específico baseado em recursos e meios diversos (Matsumara, John, 2000). No caso norte-americano, a 82^a Divisão possui baixa versatilidade, flexibilidade e sustentabilidade, porém sua responsividade é insuperável. Pois, sua função é ser capaz de deslocamento mais rápido que o inimigo e assegurar uma determinada área ou objeto (bases, instalações, rodovias, pontes e etc.). Já as unidades de fuzileiros navais possuem mais alto grau de versatilidade, flexibilidade (entendida aí nos dois sentidos do termo) e sustentabilidade, sendo sua responsividade relativa em função ao local da crise e sua intensidade. Possui tais características devido a sua função crítica de empreender qualquer operação expedicionária. Por outro lado, o 2^o Regimento de Cavalaria Blindada, a 10^a Divisão de Montanha e a 3^a Divisão de Infantaria Mecanizada possuem uma responsividade de menor grau, mas um poder de combate mais robusto e decisivo que os outros componentes do sistema RDF. Isso se deve aos seus cenários de conflito serem baseados em campanhas terrestres ofensivas.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

O sistema RDF, portanto, é baseado num sistema de escalonamento de forças de capacidades e meios diversos, mas principalmente de capacidade de ação integrada. É isso que confere ao sistema *como um todo* responsividade, versatilidade, flexibilidade, interoperabilidade e sustentabilidade.

Nossa última consideração é certamente a mais importante. O grau de desempenho das forças que envolvem esse sistema é principalmente devido ao foco no elemento humano das tropas. É cobrada dessas tropas uma excelência tática ímpar, ou seja, habilidade plena nas várias formas de combate, mas também uma dedicação e capacidade de coordenação com sua arma, força e missão em meio ao caos que é a guerra. Tal profissionalismo militar é alcançado, primeiro, através da educação, treinamento e exercícios simulados intensivos. Segundo, através de avaliações constantes das capacidades operacionais das unidades, agora integradas aos seus sistemas de armamentos. Terceiro, a estrutura de preparo das tropas e, logo, das forças não deve seguir uma rotina estagnada. Ela deve ser capaz de ser atualizada em função das alterações nos planejamentos estratégicos ou no estado-da-arte bélico.

Comentários sobre o Sistema RDF.

O sistema RDF dos Estados Unidos é único em termos das capacidades providas pelo aparato bélico para resposta a contingências. Entretanto, o maior ganho imediato que uma política de defesa brasileira pode tirar desse sistema, em nosso entendimento, é conceitual.

Seu desempenho tático é resultado, antes de qualquer coisa, do exercício pleno de uma política de defesa. É através do equilíbrio entre as atividades de avaliação estratégica governamental, planejamento das ações militares e do projeto de força que se pode alcançar os requerimentos militares efetuados pela liderança política do Estado, sejam quais eles forem. Principalmente porque os panoramas internacional e doméstico são dinâmicos e invariavelmente irão constrear a liderança política a novas metas e cálculos e, conseqüentemente, a novos meios bélicos.

Em segundo lugar, o sistema RDF tem um gerenciamento ímpar das componentes de uma política de defesa, sendo o gerenciamento da estrutura integrada de comando e planejamento militar o mais diferenciado de qualquer outro aparato bélico mundial.

Em terceiro lugar, o desenvolvimento e condução do sistema RDF oferece várias considerações de ordem logística e tática que devem ser levadas em conta, principalmente, na atualização do projeto de força de uma política de defesa brasileira. A principal delas é que as capacidades que se deseja incorporar ao projeto das forças – responsividade, versatilidade, flexibilidade e interoperabilidade – têm como parâmetros as possibilidades logísticas que a técnica e o país podem arcar e a estrita realização do planejamento das ações militares.

O quarto aspecto marcante do sistema é o grau de profissionalismo militar necessário, principalmente se contrastarmos com a história das organizações militares.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

Através da excelência tática e da formação de um espírito de corpo é aferida uma mentalidade nessas forças como um todo de preservação do entendimento que o profissionalismo militar é o maior bem que o aparato bélico pode oferecer a sua sociedade.

Entendemos que esses conceitos são a principal contribuição que pode ser tirada do sistema RDF para qualquer política de defesa. A partir deles, empreenderemos a seguir recomendações a uma nova política de defesa brasileira.

Conclusões sobre a uma Nova Política de Defesa Brasileira.

Consideramos que o debate quanto à defesa nacional teve um avanço considerável com o pronunciamento do Ministro Quintão do dia 20 de setembro de 2001. Ele possibilitou a confiança em relação a uma atualização conceitual substancial da sistemática de uma política de defesa. Também permitiu às forças armadas brasileiras um discernimento mais claro de suas atribuições. Por fim, abriu oportunidade para reflexão de conceitos e de experiências de forças estrangeiras, como o sistema RDF compreendido neste artigo.

Desejamos que esse esforço não tenha sido isolado, pois somente ele permitirá a adição de debates e de insumos para o incremento de uma política de defesa brasileira, que é ainda bastante defasada pelos motivos postos no artigo.

O empenho desse artigo foi justamente de contribuir na continuidade desse debate através de informações, análises e novas perspectivas, acreditando ser o único caminho para o desenvolvimento de uma política de defesa compatível com as necessidades nacionais.

As próximas recomendações seguem a síntese do conteúdo do Documento de Política de Defesa Nacional, do pronunciamento do Ministro Quintão e do sistema RDF em função de sugestão de elementos para formação de uma nova sistemática de condução dos assuntos de defesa no país, ou política de defesa.

Avaliação Estratégica Governamental.

A avaliação estratégica governamental é a ponderação das metas políticas do país e dos meios de força que a liderança política julga necessários. Assim, a avaliação estratégica deve ser capaz de transmitir clara e precisamente as necessidades do Estado às forças armadas, orientando-as inclusive quanto ao grau de emprego e a sua conexão com os outros instrumentos políticos do Estado: polícia, corpo diplomático e etc. Sem a avaliação estratégica, as forças não possuem pontos de referência para seus planejamentos, ficando demasiadamente entregues à incerteza que cerca os meios de uso da força.

O DPDN não faz uma avaliação estratégica governamental, mas apenas uma síntese do panorama internacional. Já o Ministro Quintão, oferece um posicionamento do

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

governo brasileiro em termos de defesa nacional a partir de uma perspectiva própria do cenário internacional e dá um norte orientador às forças armadas brasileiras. Porém, na falta de um melhor posicionamento junto às dinâmicas domésticas e a um projeto político nacional, no seu sentido mais amplo, repercute em parâmetros ainda bastante gerais para a formulação dos planejamentos das ações militares.

A avaliação estratégica do departamento de defesa dos Estados Unidos é anual e direcionada, em nome do secretário da defesa, ao presidente e ao congresso daquele país, sendo ainda um documento público. A sua principal função é revisar os planejamentos das ações militares das forças armadas norte-americanas.

Uma política de defesa brasileira requer um método de tradução e coordenação das aspirações políticas com os meios de força, de forma a coordenar o planejamento das ações militares.

Planejamento das Ações Militares.

O planejamento das ações militares visa preparar o aparato bélico, que possui uma lógica própria e diferente das dinâmicas políticas, para o seu emprego em cenários de conflitos a fim de atender justamente as metas apontadas pela avaliação estratégica governamental. Esse planejamento implica ainda num retorno das possibilidades dos meios de força à liderança política.

O planejamento das ações militares não é possível de constar integralmente em um único documento ou um pronunciamento ministerial, porém é dependente das orientações que ambas provêm. Tanto o DPDN, como o pronunciamento do Ministro, poderia prever as áreas e amplitudes de atuação de cada uma das forças singulares e de forma integrada.

Forças armadas orientadas pelo sistema RDF possuem um planejamento de ação estratégica defensiva, ou seja, impedir que uma condição política ou estratégica seja alterada. Porém, essas forças devem possuir capacidades táticas defensivas, para proteção de um determinado teatro de operações, e ofensivas, para o próprio contra-golpe de forças invasoras ou a influência em atividades militares que possam desestabilizar tal teatro.

O planejamento das ações militares que guia o sistema RDF é compatível com a tradicional orientação estratégica defensiva do aparato bélico brasileiro. Isso não remete automaticamente que seja o mais adequado. *Tal determinação será apenas possível através do atendimento das recomendações da avaliação estratégica governamental e da consulta sobre os requerimentos táticos e logísticos junto as três forças singulares.*

Projeto de Força.

O projeto de força é a adequação logística e das capacidades táticas das forças armadas. Essas devem possuir um projeto de força integrado para capacitação a

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

cenários de conflito que necessitam planejamentos e ações integrados e a viabilidade de programas de aquisição e desenvolvimento de grande porte e impacto na capacidade bélica do país como um todo (projetos espaciais, por exemplo). O projeto de força específico foca os requerimentos logísticos e táticos de cada força singular individualmente.

O DPDN não possui qualquer consideração logística ou tática. Já o Ministro Quintão faz requerimentos específicos às forças de responsividade, versatilidade, flexibilidade e interoperabilidade, que, no nosso entendimento, podem ser precipitadas.

São duas as principais contribuições a partir do sistema RDF. Primeiro, uma peça fundamental de qualquer aparato bélico contemporâneo, principalmente aquele que visa operações de contingência é o estabelecimento de uma estrutura integrada de comando e planejamento. As forças que compõem o sistema RDF são designadas a comandos integrados de combate de atribuições geográficas. Já a estrutura da Junta de Chefes de Estado-Maior é fundamental na coordenação dos planejamentos das ações militares integradas, ou seja, na capacidade de complementação tática e logística das forças.

A segunda contribuição é o entendimento que operações de contingência possuem constrangimentos logísticos – mobilidade e sustentação – que poderão ser adequados em função de capacidades táticas específicas dependendo apenas das orientações políticas traduzidas no planejamento das ações militares das forças.

Portanto, *uma nova política de defesa brasileira deve considerar a implantação de uma estrutura integrada de comando e de planejamento* Segundo, *é necessário ter uma avaliação das bases logísticas em que se poderá apoiar o projeto de força de resposta rápida que requeriria o Ministro.* O projeto de força das forças singulares depende ainda *da elaboração do planejamento das ações militares a partir de orientações governamentais mais claras.*

Bibliografia Citada.

Betaque, Norma et al (1998). *Naval Expeditionary Logistics*. Washington: National Research Council.

Brahimi, Lakhdar (org.).(2001). *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects*. New York: Department of Peace-Keeping Operations. www.un.org/depst/dpko.

Clausewitz, Carl von (1993). *On War*. New York: Everyman's.

Congressional Budget Office (1997). *Moving US Forces: Options for Strategic Mobility*. Washington: Congress of United States.

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

Corbett, Julian (1988). *Some Principles of Maritime Strategy*. Annapolis: Naval Institute Press.

Craig, Gordon (1986). "The Political Leader as Strategist" In: Paret, Peter. *The Makers of Modern Strategy*. Princeton: Princeton University Press.

Creveld, Martin van (1977). *Supplying War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Creveld, Martin van (1985). *Command in War*. Cambridge: Harvard University Press.

Diniz, Eugênio e Proença Jr., Domício (1998). *Política de Defesa do Brasil*. Brasília: Editora da Unb.

Dunnigan, James (1993). *How to Make War*. New York: Quill.

Eshel, David (1985). *The US Rapid Deployment Forces*. New York: ARCO.

Griffith, Paddy (1990). *Forward into Battle*. Novato: Presidio.

Gritton, Eugene et al (2000). *Ground Forces for a Rapid Employable Joint Task Force*. Santa Monica: RAND.

House, Jonathan (2001). *Combined Arms Warfare in the Twentieth Century*. Lawrence: University Press of Kansas.

Hughes, Wayne (1999). *Fleet Tactics and Coastal Combat*. Annapolis: Naval Institute Press.

Huntington, Samuel (1996) *O Soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Bibliex.

Joint Chiefs of Staff (1996). *Joint Publication 4-01.1: Joint Tactics, Techniques and Procedures for Airlift Support to Joint Operations* Washington: Joint Chiefs of Staff.

Joint Chiefs of Staff (1996). *Joint Publications 4-01.2: Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Sealift Support to Joint Operations*. Washington: Joint Chiefs of Staff.

Krulak, Charles (1995). *Operational Maneuver From de Sea*. Washington: Secretary of Navy.

Lind, William (1985). *Maneuver Warfare Handbook*. Boulder: Westview Press.

Matsumara, John et al (2000). *Lightning over Water*. Santa Monica: RAND.

Millet, Allan (1980). *Semper Fidelis*. New York: Free Press (2a ed., 1990).

Comentários a uma Nova Política de Defesa Brasileira

Quintão, Geraldo (2001). *Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Geraldo Quintão, na Sessão de Abertura do Seminário "Política de Paz e Segurança: Diálogo Brasil-Alemanha"*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos das Américas – 20 de setembro de 2001.

United States Marine Corps (1997). *MCDP.1 – Warfighting*. Quantico – USMC Headquarters.

Quilan, David (1983). *The Role of the Marine Corps in Rapid Deployment Forces*. Washington: National Defense University Press.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 2

Fall 2003

Confronting Terrorism in Latin America: Latin America and United States Policy Implications

Boris Saavedra

Boris Saavedra is a retired Brigadier General in the Venezuelan Air Force, has devoted more than 20 years of his professional life to academic activities, both in Venezuela and in the U.S. General Saavedra is a graduate from the Military Aviation School of the Venezuelan Air Force, from which he received a B.S. in July 1968 in Science and Military Arts, specializing in Aeronautics. He subsequently attended tactical and Air Staff courses at the Air War College in the Venezuelan Air Force. The Advanced Course of Military studies at the Military School of France (1983-1986), the Advanced Course in National Defense at the Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional of Venezuela (1988-1989). The course in Strategic Planning at the Venezuelan Planning Institute, a Flight Instructor Course at the US Navy Base in Pensacola, Florida, and a Pilot's Course with American Airlines.

Currently he is in the Master of International Policy and Practice program at George Washington University.

[\[Back \]](#)

Confronting Terrorism in Latin America: Latin America and United States Policy Implications

Boris Saavedra

Center for Hemispheric Defense Studies – National Defense University

Introduction

This article argues that an effective guide to anti-terrorist policy formulation in Latin America should be done on a common, clear, and prospective strategy. Therefore, a set of principles based on an analysis of successful methods used in the past, mindful of the sorts of actions acceptable to a democratic society, and capable of making changes as a result of research and new data following from more contemporary operational experience. Another aspect of major importance is the use of a multilateral approach based on regional consensus as a fundamental requirement to achieve the entire political support among all the countries in the region to effectively combat the threat of terrorism in the Western Hemisphere.

This article has been developed in two main parts: the first part presents an overview of the historical evolution of terrorism, in order to understand the nature of this subject, with special focus on analysis of contemporary political terrorism in Latin America. It outlines some major problems in defining terrorism, analytical framework of terrorism, some selected problems in the response to terrorism, and some of the major policy options in democratic societies.

The second part of this article takes into account the new U.S. National Security Strategy, particularly after September 11, 2001. It outlines status of terrorism in Latin America today, including such organization as Shining Path in Peru, FARC, (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas) ELN, (Ejercito de Liberación Nacional) and AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) in Colombia, the Tri-border area of South America, as well as the strategic effects of the Iraq conflict in the region. It concludes by dealing with what should be the most important aspects that need to be taken into consideration in getting a U.S.-Latin America strategy and organization that can establish, enforce, and continually refine a holistic political-military plan and generate consistent national and international support.

Confronting Terrorism in Latin America

Historical evolution

Terrorism is violence, but not every form of violence is terrorism. Terrorism has become both a driving force and a critical uncertainty in security decisions. It is vitally important to recognize that terrorism, although difficult to define precisely, as this brief history review will show, is not a synonym for civil war, banditry, or guerrilla warfare. Therefore, terrorism, in the most widely accepted contemporary usage of the term, is fundamentally and inherently political. It is also ineluctably about power: the pursuit of power, the acquisition of power, and the use of power to achieve political change. Terrorism is thus indiscriminate violence—or, equally important, the threat of such violence—used and directed in pursuit of, or in service of, a political aim. Some would consider an early example to be the *sicari*, an extreme Jewish faction, who were active during the Roman occupation of Palestine (they gave us the word “zealot”). They were also involved in the siege of and the collective suicide at Masada. Although the zealots engaged in a form of guerrilla warfare against the Romans outside the cities, they apparently concentrated their terrorist activity in Jerusalem. When the revolt of the year 66 took place, the *sicari* were actively involved; one of them was the commander of the fortress Masada. Josephus Flavius (Jewish historian 37 CE - circa 100 CE) called them brigands of a new type, and he considered them mainly responsible for the national catastrophe of the year 70 CE, when the second temple was destroyed and the Jewish state ceased to exist.¹

Another early example of terrorists is the Order of the Assassins in the eleventh century, an offshoot of the Ismailis, a Muslim sect. Hassan I Sabah, the founder of the order, was born in Qom, the Shiite center in northern Persia. Sabah adopted an extreme form of Ismaili doctrine that called for the seizure of several mountain fortresses; the first such fortress, Almut, was seized in 1090. Years later the Assassins decided to transfer their activities from remote mountain regions to the main urban centers. Their first urban victim was the chief minister of the Sultan of Baghdad, Nazim al Mulq, a Sunni by religious persuasion and therefore an enemy. During the years that followed, Assassins were active in Persia, Syria, and Palestine, killing a great number of their enemies, mainly Sunnis but also Christians, including Count Raymond II of Tripoli in Syria and Marquis Conrad of Montferrat, who ruled the kingdom of Jerusalem.²

¹ Goldberg G. J. [Flavius Josephus Home Page](#) “Chronology of the War” last updated August 17, 2002

² Laqueur, Walter [The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction](#) Terrorism and History page 11 New York: Oxford, 1999.

Confronting Terrorism in Latin America

In cultures such as China and India secret societies have flourished from time immemorial. Many of these societies practiced violence and had their “enforcers.” Their motivation was usually religious more than political, even though there was a pronounced element of xenophobia in both cases, such as the attacks against “foreign devils” culminating in the Boxer Rebellion of 1900. In India, the motivation of the thuggee (from which we get the word “thug”), who strangled their victims, was apparently to make an act of sacrifice to the goddess Kali.

The nineteenth century, a time of great national tension and social ferment, witnessed the emergence of both modern—what is called “traditional”—terrorism and guerrilla warfare, which appeared first in the framework of Napoleonic War in Spain and Russia, then continued in various parts of Asia and Africa, and reached its high tide after the Second World War with the disintegration of the European empires. Terrorism as we know it grew out of secret societies of Italian and Irish patriots, but it also manifested itself in most Balkan countries, in Turkey and Egypt, and of course among the extreme anarchists, who believed in the strategy of propaganda by deed. Last but not least were the Russian terrorists, who prior to the First World War were by far the most active and successful. Terrorism was widely discussed among the European far left, not because the use of violence as a political statement was a monopoly of the left but because the right was the political establishment, and prior to World War I the left was seen as the agent of the change, trying to overthrow those in power. However, most leaders of the left rejected terrorism for both philosophical and practical reasons.³

Toward the end of the nineteenth century and up to the outbreak of the First World War, terrorist attacks took place in many places all over the globe. They were widespread in the Ottoman Empire, then its last phase of disintegration. Armenian terrorism against the Turks began in the 1890s but ended in disaster with the mass murder of Armenians during World War I. Later there was a third wave of Armenian terrorism in the late 1970s and 1980s, when the Turkish ambassadors to Austria and France were killed.

There were a great many attempts on the life of leading statesmen between 1880s and the first decade of the twentieth century. American presidents Garfield and McKinley were among those killed. There were several attempts to assassinate Bismarck and Emperor Wilhelm I of Germany. French president

³ Laqueur, Walter *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* Terrorism and History page 12 New York: Oxford, 1999.

Confronting Terrorism in Latin America

Carnot was killed in 1894; in France also there were several attempts to murder Napoleon 1803-15 and Napoleon III 1860s in an age well before the rise of anarchism.

Generalizations with regard to terrorism are almost always misleading, but it can be said that terrorism in the 1920s and 1930s certainly stemmed more from the extreme right than left. There were some terrorist operations in the early history of Italian fascism. Mussolini gave support to the extreme right-wing Croatian Ustasha. The Ustasha wanted independence for their country, and like many other terrorists, they welcomed help from any quarter. On the other hand, Lenin wrote terrorism was one form of the military struggle that might be usefully applied or even be essential during certain moments of battle. However, other leaders such as Trotsky were against it for pragmatic reasons. "Even if successful, he wrote in 1911," terrorism would only cause confusion among the ruling classes for a short time. The capitalist system did not rest on a government minister and would not disappear with the eradication of one".⁴

With the end of the Second World War, the terrorist action shifted from Europe to the Middle East and Asia. In the colonies and other dependencies in North Africa and the Middle East, nationalist groups striving for independence launched violent campaigns. Terrorist acts had, of course, taken place before in the East; for example, prime ministers had been assassinated in Iraq and Egypt. But with the weakening of the colonial powers, violence gained a new powerful momentum.

In urban societies such as Palestine and Cyprus, the action, by necessity, took place mainly in the cities. In Algeria, the struggle against the French proceeded both in the cities and in the countryside, and elements of terrorism and guerrilla warfare appeared side by side. Terrorism in Palestine, spearheaded by Irgun, had first appeared on the eve of the Second World War, but then called an armistice until the end of the war. On the other hand the Algerian war for independence began in 1954 in the mountainous regions of the country, was carried to the cities, and lasted for seven years.

In Latin America, during the colonial days there were some terrorist activities against the colonial empires as the most effective way to destabilize the

⁴ Laqueur, Walter *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* Terrorism and History page 22 New York: Oxford, 1999.

Confronting Terrorism in Latin America

government. However, the outbreaks of terrorism in the late 1960s that were not nationalist-separatist in character but drew its inspiration from the extreme left. The Tupamaros of Uruguay were the prototype of this new terrorism. They emerged in a country that for years had been the most progressive in Latin America, and even in the 1960s was among the more liberal. The Tupamaros, who stood for radical political and social change, attracted some of the best and most idealistic from the younger generation, and they engaged in bank robberies and kidnappings but not in indiscriminate murder. The Tupamaros caused the rise of a military dictatorship and destroyed the democratic system, and at the same time, brought about the destruction of their own movement.

Terrorism in Argentina began a few years after the outbreak in Uruguay. It was on a far more massive scale, and both the terrorist operations and the backlash were more indiscriminate and bloody. In contrast to their Uruguayan comrades, Argentina terrorist consisted of two groups: the Montoneros (basically Peronist in orientation and social composition), and the smaller but better equipped and organized ERP (Ejercito Revolucionario del Pueblo) (People's Revolutionary Army) more doctrinally left-wing in character and consisting in large masses of students. The Montoneros began their campaign with the killing of ex-President Aramburu in May 1970. Terrorism in Argentina reached its height in the period 1975-76. There were 646 political murders in 1976, and the terrorists attacked military installations in some provincial cities. Argentina is one of the recorded examples of urban guerrilla activity using terrorist tactics—that is, where terrorists came close to establishing liberated zones in urban areas.

Within a decade military dictatorship in Argentina, as in Uruguay, gave way to a representative civilian government, but the experience of these countries did show that even weak and ineffective governments were capable of defending themselves when terrorists had no hope of gaining the support of significant section of the population.

Considered by many to be at one time the most dangerous and violent terrorist organization in the world, the Shining Path (Sendero Luminoso) of Peru is unique in many ways. After twenty years of violent disruption of civilized order it remains today a menace to Peruvian society despite the attempt by successive governments to defeat it and despite a general revulsion at its message and its methods. Christened by Marxists as a shining path to the future, it now represents for most Peruvians something that is archaic and destructive. “Originating as an educational enterprise in the Indian-highlands of Peru and directed by academics

Confronting Terrorism in Latin America

anxious to reinvigorate a community, it twisted away into authoritarian rigidity contemptuous even of the poor it set out to benefit.”⁵

Most Latin American countries witnessed urban terror, and it would be tedious to survey all of them here. Venezuela was one of the first to confront urban terrorism, and in some respects the country seemed predestined for it, since two-thirds of the population lived in urban centers and a substantial part of the powerful Communist party supported the terrorists. (This was a fairly rare exception, because relations between terrorists and Communists were usually not good; the established Communists considered the terrorists dangerous adventurers far from the spirit of Marxism-Leninism, where the terrorists saw the Communists as no better than other conservative politicians who talked much and did little). Terrorism in Venezuela failed not because of massive police repression—the measures taken by the democratic government were halfhearted—but because the terrorists caused more irritation and hardship for the general public than for the government, disrupted daily life, and brought about a public groundswell of revulsion against them.

Neither was terrorism very successful at the early 1960s in Colombia, even though this country had one of the most violent political traditions in Latin America. The terrorist movement M 19, FARC, ELN, and AUC appeared on the scene not when repression was most violent but on the contrary, when a democratically elected government was in power when economic development was strong. In later years there was to be a resurgence of terrorism in Colombia, but this had more to do with the appearance of the drug cartels and their growing power than with revolutionary zeal.⁶

The problem of defining terrorism

The first analytical task facing commentators on terror is to define their subject matter. Because terrorism engenders such as extreme emotions, partly as a reaction to the horrors associated with it and partly because of its ideological context, the search for a definition, which is both precise enough to provide a meaningful analytical device yet general enough to obtain general agreement from

⁵ Whittaker, J. David. The Terrorism Reader Peru page 151 New Fetter Lane, London Routledge, 2001

⁶ Laqueur, Walter The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction Terrorism and History page 26-27 New York: Oxford, 1999.

Confronting Terrorism in Latin America

participants in the debate is fraught with difficulty. Without a basic definition it is not possible to say whether the phenomenon we call terrorism is a threat at all, whether it is a phenomenon of a different nature to its predecessors, and whether there can be a theory of terrorism.

A major stumbling block to the serious study of terrorism stems from considering terrorism a moral problem. This is one of the major reasons for the difficulty over the definition of terrorism. For a definition to be universally accepted it needs to consider not only behavioral description, but include individual motivation, social milieu, and political purpose. Many academic students of terrorism seem to find little difficulty in labeling an event as “terrorist” without making a moral judgment about the act. Many politicians, law enforcement and governmental officials, and citizens find themselves unable to take such a detached view. It may not be too difficult to construct an acceptable definition within a given reference group. The problem arises when that group attempts to engage in dialogue with others.

This communication problem is of more than academic importance. It is one of the roots of the causes of both the vacillations in policy, which characterize the responses of most individual states to terrorism, and of the complete failure of the international community to launch any effective multinational initiatives to combat the problem. Within a given community those who study terrorism often cannot communicate with the policy-makers and law-enforcers because the latter groups often reject the analytical techniques of the former as being of insufficient relevance to the real world. Part, at least, of this lack of relevance is seen as an inability to distinguish between “right” and “wrong” acts. At the international level, the political support given to sectional interests militate against a universal definition that could form the bases for international law and action. Thus, for example, the Palestine Liberation Organization (PLO) is seen by some nations as a terrorist group having no political legitimacy and using morally unjustifiable methods of violence to achieve unacceptable ends. On the other hand, other nations view the PLO as the legitimate representative of an oppressed people using necessary and justifiable violence (not terrorism) to achieve just and inevitable ends. The definition rests, then, on moral justification. But, in fact, **the proper study of terrorism should seek to explain a phenomenon, not justify it.** And it must be realized by all that explanation does not entail justification.

Confronting Terrorism in Latin America

Definitions of terrorism

In order to appreciate the nature of the terrorism it is necessary to look at the definitions and concepts of terror and terrorism and to examine their often ambiguous relation to other forms of civil, military, and political violence and to criminal behavior. Wilkinson notes that one of the central problems in defining terrorism lies with the subjective nature of terror.⁷ Because of the complex interplay of the subjective forces and of frequently irrational individual responses it is very difficult to accurately define terror and to study it scientifically. For this reason, and because of its inherently, ideological nature, behavioral scientists have tended, until recently, to steer clear of the subject of terror and terrorism. Historians, psychiatrists, and social philosophers have not been so reluctant. However, they have studied those leaders, regimes, and governments responsible for developing explicit theories and policies of terrorism, or have attempted to assess the political leaders behavior, socio-economic, and political preconditions for and consequences of terrorism. According to Dr. Jerrold Post a nationally recognized expert on the psychology of political leadership “Certainly in reviewing the history of the twentieth century, it would be difficult to portray the major events as simply a consequence of historical and political forces, ignoring the impact of such giant figures as Woodrow Wilson, Franklin Delano Roosevelt, Winston Churchill, Josef Stalin, Adolfo Hitler, and Mao Ze-dong.”⁸

The first, and easiest, distinction to make is between terror and terrorism. The use of terror in itself does not constitute terrorism. Criminals for personal ends may employ terror. This type will not be discussed in this article. This article will focus in the employment of terror as indiscriminate use of violent means for political ends, in particular in Latin America.

Within this framework, many have tried to refine the definition of terrorism. For Thornton, **terrorism is the use of terror as a symbolic act designed to influence political behavior by extra-normal means, entailing the use on threat of violence.**⁹ Terrorism may achieve political ends by either mobilizing

⁷ Wilkinson, Peter. *Terrorism and the Liberal State* London: Macmillan, 1974

⁸ Post, M Jerrold *The Psychological Assessment of Political Leaders with Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton* Profiling Political Leaders: An Introduction page 1 The University of Michigan Press 2003

⁹ Thornton, T. P *Terror as a Weapon of Political Agitation* page 73 in H. Eckstein (ed), *Internal War*, London: Collier-Macmillan, 1964.

Confronting Terrorism in Latin America

forces sympathetic to the cause of the terrorists or by immobilizing the forces of the incumbent authorities.

An important emphasis in Thornton's definition of terrorism is on its *extranormal* quality. The use of terror may be placed in the upper levels of a continuum of political agitation, above political violence (such as riots). It is the extranormal nature of the use of terror that distinguishes it from other forms of political violence. Terrorism is further characterized by its high symbolic content. Thornton contends that the symbolic nature of terrorism contributes significantly to its relatively high efficacy.¹⁰

Political terrorism

Wilkinson divides political terrorism into three types: revolutionary terrorism, sub-revolutionary terrorism, and repressive terrorism. **Revolutionary terrorism is defined as the use of systematic tactics of terroristic violence with the objective of bringing about political revolution.**¹¹ It is characterized by four major attributes: 1) it is always a group, not an individual phenomenon, even though the groups may be very small; 2) both the revolution and the use of terror in its furtherance are always justified by some revolutionary ideology or program; 3) there exist leaders capable of mobilizing people for terrorism (Wilkinson attributes more importance to the availability of leaders as stressed by collective behavior theorists than he does the role of personality factors stressed by some other theorists); 4) alternative institutional structure because the revolutionary movement must partake action in the political system and therefore must develop its own policy-making bodies and codification of behaviour.¹²

The second category in Wilkinson's typology is sub-revolutionary terrorism, which is defined as **terror used for political motives other than revolution or governmental repression.** Where revolutionary terrorism seek a total change, sub-revolutionary terrorism is aimed at more limited goals such as forcing the government to change its policy on some issue, warning or punishing specific

¹⁰ *ibid.*, 74

¹¹ Wilkinson, Peter. *Terrorism and the Liberal State* London: Macmillan, 1974. An interesting attempt to refine Wilkinson's typology and to select a set of variable that may be operationalized may be found in R. Shultz, Conceptualizing political terrorism: A typology, *Journal of International Affairs*, 1978, 32, 7-15. nevertheless, for expository purpose Wilkinson's outline provides the clearest scheme for analysis

¹² From, Erick. *The Fear of Freedom* pages 47-49 London: Routledge and Kegan Paul, 1942

Confronting Terrorism in Latin America

public officials, or retaliating against government actions seen as reprehensible by the terrorists.

Wilkinson's third category, repressive terrorism, is defined as **the systematic use of terroristic acts of violence for the purposes of suppressing, putting down, quelling, or restraining certain groups, individuals or forms of behavior deemed to be undesirable by the oppressor.** Repressive terrorism relies heavily on the services of specialized agencies (the secret security *apparat*) whose members are trained to torture, murder, deceive, etc. Recent examples of separateness of the "terror staff" are Hitler's SS with their isolated system of values, unique uniforms and hierarchies and Papa Doc Duvalier's *Tonton Macoutes* in Haiti, with the famous sunglasses which provide a striking visual representation of the psychological distance which terrorist may try to establish to separate themselves from the populace.

Some selected problems in the response to terrorism

The implications of the changing security landscape for the analyst and policymaker are potentially tremendous. In essence, we may be witnessing a boomerang effect in which we must focus on aspects of both national security, in which military forces may continue to play a pre-eminent role, and human security, in which non-traditional security issues predominate. Thus, we may well witness renewed focus on failed or failing states, epidemiology (as, for example, in the case of AIDS), environmental stress, resource scarcity and depletion, drugs, terrorism, small arms, inhumane weapons, cyber-war, and narco-trafficking.

Terrorism is where politics and violence intersect in the hope of delivering power. All terrorism involves the quest for power: power to dominate and coerce, to intimidate and control, and ultimately to effect fundamental political change. Violence (or the threat of violence) is thus the *sine qua non* of terrorists, who are unswervingly convinced that only through violence can their cause triumph and their long-term political aims be attained. While it is true that the existence of injustice or inequality within a state provides a fertile ground for the development of social movements which view terrorism as a legitimate tool for change it is not the case that the elimination of these evils would necessarily eliminate the threat of terrorism.

The increasing evidence of nihilistic philosophies and idiosyncratic motivations among terrorist groups, combined with the disruptive/destructive

Confronting Terrorism in Latin America

potential inherent in nuclear, biological, and biochemical materials implies that we will always have to face policy choices other than prescriptions for social change. This does not imply that government can ignore or downgrade acknowledgement of social problems and policies designed to remedy them. In reality, the future holds problems of a structural nature (for all types of political systems), which, indicate that a truly just and equal society is little short of fanciful.

Democratic states that strive for but do not meet goals will be challenged in the future only by those who demand change. It is the duty of these states to evolve policies aimed specifically at countering such demands if the tactic chosen to advance them is terrorism. Policies to be examined include those related to intelligence gathering, the news media, the use of the armed forces in a counter-terrorist role, domestic anti-terrorist legislation and international treaties, and the handling of hostage situations. There are decisions to be taken in all of these areas, which have important consequences for the type of society in which we will live and they ought properly to be subject of informed public debate.

According to Steven Monblatt, Executive Secretary of the Inter-American Committee Against Terrorism in Latin America and, with the very notable exception of the situation in Colombia, governments in the region have been fairly successful in dismantling local terrorist groups and thwarting their attempts at violence. They have not been as successful in countering the support activities of the other international and more complex groups. The problem is complicated by a series of factors, some new, some long-standing. The most important among them are: governments in Latin America have limited resources to devote to new counter-terrorism initiative; local legislation is often outdated, or does not address some important issues, such as regulation of charities; corruption in some critical sectors such as banking and customs; lack of well-trained counter-terrorism cadres in all three branches of government; history of human rights abuse in some countries that limits popular support for new measures which might lead to further abuse; ethnic politics in some countries constrains governments; links between terrorist groups, drug trafficking, arms smugglers and urban gangs which have weakened governmental control in some areas and opened the way to the creation of safe havens.

Many of the vulnerable areas in the hemisphere are well known. However, several critical vulnerabilities do not get attention they need. For example, the U.S. imports just under 600,000 containers yearly from ports in Latin America and the Caribbean. A terrorist attempt using one of these containers, even if

Confronting Terrorism in Latin America

thwarted, would bring demands to radically increase container inspection. What would be the impact of an attempt to increase inspections to 100%? How convincing to the public would be explanations that this level of inspection was not really necessary?

Policy options

In general, the attitudes taken toward terrorism and appropriate policies to be used in dealing with it have become polarized into a soft, compromising view on the one hand, and a tough, no concessions, view on the other. What is necessary for an effective guide to anti-terrorist policy formation is a set of principles based on an analysis of successful tactics used in the past contained within the bounds of some basic assumption about the sort of actions acceptable to democratic society and capable of absorbing changes as a result of research and new data following for more contemporary operational experience. The following options might be suggested as parts of an anti-terrorist campaign.

1. Attempt to find long-term solutions to the underlying causes of terrorism. This approach involves a decision to acknowledge that there are remediable inequities in society, which may provide objective causes of terrorism.
2. Increase the size and power of the security forces; for example increase manpower, search and entry powers, power to detain without trial, etc. This would involve major policy decisions about the nature of policing our society, civil rights, etc.
3. Introduce capital punishment for terrorist activities. If terrorists are to be treated as a separate class of offenders which types of terrorist acts are to be made capital offenses
4. Enact legislation-limiting rights of assembly and increasing controls over the members of society by way of identification cards, registration of residence and extensive use of computerized files.
5. Establish a “special force” or special military units to cope with terrorist attack. The decision to employ new types of force involves policy decisions about how early to commit military forces, the role of the police in anti-terrorist operations, and civil-military relations.

Confronting Terrorism in Latin America

6. Announce a policy of “no negotiations” with terrorists. Such a policy implies a wide range of decisions about such issues as the value of individual life, authority and prestige of the state, and how far in reality such a policy would be pursued.
7. Make it illegal for individuals or private organizations to pay ransom to terrorists or to take out ransom insurance, and place a legal duty on people to report hostage takings to the police.
8. Introduce internment without trial or special legal procedure designed to limit intimidation of witnesses. These kinds of changes require major policy decisions about the legal system, civil rights and political consequences of such changes.
9. Place legal limits on the ability of the media to report terrorist acts; such restrictions involve some of the most controversial policy decisions about freedom of the press, free speech, and the nature of government.
10. Promote and become a signatory to international treaties providing for extradition or trial of captured terrorists, suspension of air services to countries providing safe haven for hijackers, etc. This involves decisions about the effectiveness of international measures, the definition of terrorism and whether or not to allow “political exception” clauses.
11. Introduce special anti-terrorist legislation, which may mandate a combination of the above or other measures. Such legislation implies that a decision has been taken that normal legal processes (cannot deal with terrorists) and leads to significant intrusion into every-day life.

The rule of law

The foremost principle must be the objective of maintenance of democratic processes of government and the rule of law. This principle has been stressed by Wilkinson who writes:

It cannot be sufficiently stressed that this aim overrides in importance even the objective of eliminating terrorism and political violence as such. Any bloody tyrant can solve the problem of political violence if he is prepared to sacrifice all considerations of humanity, and to trample down all constitutional and judicial

Confronting Terrorism in Latin America

*rights*¹³ However, to believe that depriving citizens of their individual rights and suspending the democratic process is necessary to maintain “order” is to put oneself on the same moral plane as the terrorists, who believe that “the end justifies the means.” It is important that executive control of anti-terrorist and security policy rests with the civil authorities (the elected government) that are accountable to the people for their actions. Further, it should be both policy and practice for the government and its security forces to act within the law.

We must uphold constitutional authority and law and order, and we must do so with firmness and determination. To do so requires political will, but most importantly it requires citizen support. To gain such support the political will must be translated into effective action.

First, the government must be open and honest about its policies and objectives. As will be stressed when we come to examine the role of the armed forces in counter terrorism, it is particularly important in a democratic society to spell out clearly the circumstances under which military aid to the civil power would be invoked, the rights and responsibilities of military personnel operating in an internal security role, and the lines of command and control.

Second, the government must accord full and proper support to its civil and security forces personnel who are involved in counter-terrorist operations. In particular, it is necessary to avoid sudden changes in security policy, which could undermine both official and public confidence in the government’s ability to handle difficult situations.

Third, any anti-terrorist measures must be, and must be seen to be directed only at terrorists. The response must be limited, well defined and controlled. It must also, wherever at all possible, be publicly explained by the civilian authorities (the elected government) that are accountable to the people for their actions.

Arguments about legal behavior are particularly important in the field of intelligence gathering. Intelligence is the central pivot around which an effective counter-terrorist operation revolves. It is also potentially dangerous to the democratic form of government itself, particularly when a large and poorly controlled intelligence apparatus is established or grows and begins to consider itself the defender of all things “good” and assumes executive functions. It is

¹³ ¹² Wilkinson, P. Terrorism and the Liberal State page 121 London: Macmillan, 1977

Confronting Terrorism in Latin America

possible to tighten democratic control and accountability of intelligence agencies without damaging their effectiveness.¹⁴

The problem of concessions

It is apparent from the forgoing that government should adopt a consistent firm approach to the handling of terrorist situations, which avoids extremes of policy (either hard-or soft-line). Part of this approach must be a policy of no deal or concessions to terrorists' political demands. There is now ample evidence to show how terrorist groups escalate their demands if governments make concessions to them. The kidnapping by Brazilian terrorists of Western diplomats is a case in point. On 4 September 1969, the U.S. ambassador to Brazil was kidnapped and then released following the release of 15 terrorist prisoners. On June 11 1970, the German Ambassador was kidnapped. This time the price paid was 40 prisoners.

In Argentina, the Ejercito Revolucionario del Pueblo, ERP (People's Revolutionary Army) extracted huge sums of money as ransom because international corporations met their demands. On the other hand an hard-line policy of "no concession" is exemplified by the U.S. government approach. They have faced a large number of kidnappings of diplomats, military personnel, businessmen, and tourists. Whenever the government has been directly responsible for negotiations they have refused to give in to terrorist demands. A number of diplomats have been murdered because of their government's determination to stick to its policy. It is suggested that this general approach taken by the U.S. government is in its own, and other, long-term interests if terrorism is to be successfully combated.

Negotiation Strategies

To give an idea of some of the options facing governments in dealing with the terrorist demand Bobrow has listed four basic models of terrorist crisis resolution.¹⁵ These models are:

¹⁴ see discussion of this issue in Royal commission on Intelligence and Security Fourth Report (vol. 1) (the Hope Report) Canberra: Australian Government Publishing Service, 1977.

¹⁵ ¹⁴ Bobrow, David B. Preparing for unwanted events: Instances of International political terrorism. *Terrorism: An International Journal*, 1978, 1, 397-422.

Confronting Terrorism in Latin America

1. *The domination model.* This model involves no bargaining, with the government's aim being surround, isolate, and annihilate the terrorists. The terrorists' options are to surrender and take the consequences, or resist and be killed. The fate of the hostage is of secondary importance in this model.
2. *The contingent concession model.* Here attempt are made to isolate the terrorist, but limited bargaining then occurred. According to this model, the fate of the hostage is a consideration, but in the final analysis is still subordinate to actions that maintain the superiority of the state.
3. *The ransom with entrapment model.* This model implies that bargaining take place as if the government is going to comply with the terrorists' demands. The aim is to deceive the terrorists into releasing their hostage so that they may then be overcome without in fact delivering the ransom.
4. *The ransom with eventual retribution model.* This model recognizes that the terrorists control the immediate situation and the safety of the hostage is of prime importance. In the government's view their only option is to accede to the terrorists' demands but they still have it in mind to somehow punish them at some future time.

Of course these models are a very simplified version of reality and do not embrace all possibilities, but they do encapsulate most responses to date. It is necessary to develop such models and analyze the outcomes, which have occurred when a particular model has been employed. We may then be in better position to face the future. Suicide bombing and other indiscriminate killings, which are more common today has not been considered because political terrorist groups in Latin America have not need such mechanisms in the past or in the present.

The United States National Security Strategy after September 11, 2001 and terrorist activities in Latin America today

President George W Bush's report on the National Security Strategy of the United States of America, released on September 17, 2002, was not only the first major strategy statement of a new administration; it was also the first since the surprise attacks of September 11, 2001. The first major innovation is Bush's equating of terrorists with tyrants as source of danger. United States leadership is acceptable because it is linked with certain values that all state and cultures share. Bush insists that the ultimate goal of U.S. strategy must be to spread democracy

Confronting Terrorism in Latin America

everywhere. But, what the NSS says is: we will **defend** the peace by fighting terrorists and tyrants. We will **preserve** the peace by building good relations among the great powers. We will **extend** the peace by encouraging free and open societies on every continent.

September 11 showed that terrorists could now inflict levels of destruction that only states wielding military power used to be able to accomplish. Weapons of mass destruction were the last resort for those possessing them during the Cold War, the NSS points out. “Today, our enemies see weapons of mass destruction as weapon of choice.” That elevates terrorists to the level of tyrants in Bush’s thinking, and is why he insists that preemption must be added to—though not necessary in all situations replace—the tasks of containment and deterrence: “We cannot let our enemies strike first.”

There is also a preference for preempting multilaterally: “The United States will constantly strive to enlist the support of the international community. But we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them doing harm against our people and our country.”

Terrorism in Latin America is determined from two basic sources: first, groups based outside the region, such as Hezbollah, Hamas, and Al Qaeda, second, homegrown groups, such as the FARC, ELN, and AUC in Colombia and Shining Path in Peru that have been added to the U.S. list of terrorist organizations. While the extent of their threat to the region when compared to groups like Al Qaeda or Hezbollah is certainly debatable, there is no denying their growing international connections.

Groups based outside the region

The Tri-Border region, where the frontiers of Brazil, Paraguay, and Argentina meet, apparently hosted groups that carried out the 1992 and 1994 bombings against the Jewish Community Center and the Israeli Embassy in Buenos Aires. It is described as a free zone and safe haven for drug dealers, arms smugglers, international organized crime figures, money launderers, and representatives of terrorist groups. The role of the Tri-Border area in abetting international terrorism is not precisely clear. An estimated 12,000 to 70,000 “Arab Muslims,” mostly of Lebanese origin, are believed to inhabit this region. It is known that Islamic terrorist organizations—predominantly Hezbollah and Hamas—raise funds from these Arab communities (as they do from communities elsewhere in

Confronting Terrorism in Latin America

the world), mainly to support terrorist activities in Lebanon and Israel. Money collected typically flows from Ciudad del Este in Paraguay—the principal center of illegal commerce—to banks in Foz do Iguacu on the Brazilian side and elsewhere in Brazil, then is wire-transferred or couriered to the Middle East. Latin American terrorist groups, especially the FARC, also reportedly maintain a fund-raising presence in the Tri-Border, although their sources and channels probably differ somewhat from those of Middle Eastern terrorists.

Terrorism within the region is of a much lower profile than in the Middle East. This is due primarily to the fact that no definitive evidence has surfaced proving Al Qaeda is operating within the area. Open sources within the State Department, Central Intelligence Agency, and Defense Intelligence Agency noted that the primary activity has been smuggling and money laundering. This does not mean that the potential threat does not exist. If more proactive measures within the Tri-Border area are not taken, terrorist cells within the area will only grow and pose a greater threat to the region and to the United State.

The considerable success of U.S. military interventions in Iraq and Afghanistan may have encouraged some Middle Eastern terrorists to make tracks to more hospitable areas, including the Tri-Border area, where they can blend in with the sizeable Arab immigrant population already there. Tri-Border area also may be a place for terrorists to pick up false documents, exchange information, and obtain money and weapons. Troubling reports continue to surface of al-Qaeda and Hezbollah training camps along the Brazil-Paraguay border, of “summit meetings” among different Islamic extremists in Ciudad del Este, of clandestine communications networks run by terror groups in Foz do Iguacu, and other ominous signs.

One recent article through interviews with the chief of the Paraguayan National Police cited the existence of fundraisers for Hezbollah, HAMAS, and Al Qaeda all within Ciudad del Este.¹⁶ One merchant, Ahmad Barakat, has been suspected of raising nearly \$ 50 million in two years.¹⁷ Brazilian officials recently estimated as much as \$ 6 billion annually is illegally laundered within the tri-Border region.¹⁸ It is hard to estimate how much of this amount goes toward

¹⁶ ¹⁵ Goldberg, Jeffrey. In the Party of God: The New Yorker October 28, 2002. pages 75-80

¹⁷ ¹⁶ San Francisco Chronicle, May 4th 2002, page A 10

¹⁸ Hudson, Peter. There are No Terrorist Here Newsweek November 19, 2002 page 39

Confronting Terrorism in Latin America

other activities such as smuggling, narco trafficking, or weapons for the FARC in Colombia, but support for terrorism may be substantial.

“Homegrown” Groups

The revelation that IRA (Irish Revolutionary Army) agents were involved in training the FARC, most likely in urban terrorism, strengthened international support for Colombia and further undermined FARC claims to political legitimacy.¹⁹ Combined with the evidence of FARC ties to the Basque terrorist group ETA and reports of its hiring ex-Yugoslav military as trainers, this bolstered Bogota’s claims that it was facing a terrorist threat rather than any legitimate political challenge. The use of terror tactics has been largely confined to Colombia, with infrequent spillovers into neighboring states. The agenda of all three groups is overwhelmingly domestic and the ultimate solution to the threats they pose will have to be largely domestic as well. The war on terrorism has served to raise the profile of Colombia’s conflicts, especially their international dimensions, but has not significantly advanced the search for solutions.

There is no consensus among Colombia’s neighboring states as to how they and/or Colombia can best confront these issues. All fear an escalation and expansion of existing conflicts; none seem to have a coherent strategy for reversing these trends. They also have demonstrated little ability to work together to confront issues arising from the Colombian situation. Above all, no tradition of or effective mechanism exists for promoting regional security efforts when confronted by a civil conflict in a neighboring state.

As Senator Christopher Dodd (D-CT) has observed, “Colombia’s problems are having a profound impact on the stability and security of the entire region, yet there is little or no sustained regional support for Colombia’s efforts to deal with the narco terrorist threat.”²⁰

Peru has been the battleground for a bloody and violent internal revolution for the past two decades. The steady increase in the scope and intensity of Shining Path (Sendero Luminoso) attacks in the early 1990s led many observers to argue what had once been considered unthinkable, that a Maoist organization appeared

¹⁹ ¹⁸ Millet, Richard L. Colombia’s Conflicts: The Spillover Effects of a Wider War. Shaping the Regional Security Environment in Latin America. Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College and North South Center University of Miami. Pages 25-26 October 2002

²⁰ Idem page 27

Confronting Terrorism in Latin America

on the verge of overthrowing a government in the late 20th century. A planned Sendero offensive against Lima in October 1992 would have created generalized fear as well as potential chaos and ungovernability. The capture and subsequent exploitation of Abimael Guzman (the Shining Path leader) was the turning point in the insurgency. Without the charismatic and near mythical Guzman, the Sendero lost much of its luster, but this terrorist organization has not disappeared because conditions favoring terrorism remain.

For nearly ten years, one Shining Path faction has operated in the Upper Huallaga Valley and other coca-growing regions without launching any significant attacks in Lima or in other parts of the country. Beyond its involvement in the drug trade, the Shining Path has not recently represented a significant threat to the government of Peru or to U.S. interests in the country, so what does it mean to talk of the Shining Path's resurgence? Does the car bomb that exploded less than four blocks away from the U.S. embassy and was timed to coincide with the U.S. President George Bush's arrival in Peru signify a change in strategy for Comrade Artemio, (emerging Shining Path leader) or is something more substantial in the works?

All the evidence suggests that a broader reorganization of the Shining Path is underway. Public attention shifted from the jungle to the capital as early as November of 2001 when the counter-terrorism police unveiled two captured Shining Path militants to the media in Lima. Accused of plotting an attack on the U.S. Embassy, the two men were found with explosive materials and a detailed map of the newly constructed and fortified U.S. complex.

By December, it was clear to the police that the terrorists were actively organizing in Lima. A recently uncovered intelligence report points the finger at a new Shining Path faction, *Proseguir* (To Continue), which has begun to reorganize the movement's operational base in urban areas. While it is unclear whether this new faction is tied to the remnants of the Shining Path operating in the jungle, there is little doubt that it has embarked on a reorganization of the movement. Senderistas recently arrested in connection with the car bomb hailed from a cell operating in the northern province of Piura rather than the jungle, raising additional concerns about the Shining Path's expansion.²¹

²¹ Weinstein, M Jeremy., A New Threat of Terror in the Western Hemisphere. SAIS Review vol. XXIII no. 1 Winter-Spring (2003): 7-9, 16

Confronting Terrorism in Latin America

The police believe that *Proseguir* has launched a “campaign of political and ideological consolidation” with the goal of resurrecting former participants and coordinating with the captured Shining Path leaders in Peru’s two major prisons.²² Acts of violence are central to this reorganization. The police believe that the new Metropolitan Committee is targeting female police in an effort to capture weapons, and plans a series of “sabotage and demolition” attacks on North American interests and installations. The car bomb may have been only the first of these attacks.

CARETAS, a Peruvian news magazine, recently reported that a group of subversives (probably the Shining Path) is building support in the poor shantytowns around the capital by invading privately-held and state-owned land and distributing it to the poor residents.²³ This is likely part of an effort to create a new generation of “cadres” for the movement. All the evidence suggests that a broader reorganization of the Shining Path is underway.

These shantytowns are home to hundreds of thousands of underemployed and unemployed migrants, many of whom barely survive in dire poverty. The shantytowns were strongholds of the Shining Path at its peak, and to most in Peru, this strategy is a worrisome development.

The threat of domestic terrorism in Peru seems to stem not from drug trafficking in the jungle, but from a different group of militants who are laying the groundwork for a broader campaign of terror. Their targeted recruits are the poor and the newly educated, populations that continue to lack opportunities for economic advancement.

The problems with tracking terrorist activity are its clandestine nature, very low signature, and the fact that terrorist organizations are transnational. Paul Wilkinson states that, “almost every significant terrorist campaign has an international dimension, even when it is mounting a specific challenge to a government within its own territory.”²⁴ He makes an excellent example with the Irish Republican Army. The organization receives funding from the United

²² *Idem*

²³ *Idem*

²⁴ Wilkinson, Paul. *Terrorism vs. Democracy: The Liberal State Response*, London: Cass, 2001 page 188

Confronting Terrorism in Latin America

States, uses the Republic of Ireland as a safe haven, and carries out its attacks within Great Britain.²⁵ It is ironic that the United States with its history of tough policies against terrorists has been a major source of funding for an organization that has caused one of its closest allies so much pain and grief.

In the age of globalization, terrorism is not just the host state's problem. Multilateral efforts must be established to combat the threat, or else it will simply move to a new location and continue operations. An excellent example of this is the failure to build a cooperation with the Sudanese government when they came to the United States with an offer to allow the U.S. to extradite Osama bin Laden in 1996.²⁶ After no kind of deal could be reached, the Sudanese unilaterally expelled bin Laden to Afghanistan. It was thought that at least by expelling bin Laden out of Sudan, it would disrupt his operation,²⁷ but within two years he was back in operation, and started a string of terrorist activity against the United States that culminated in the September 11 attacks. Therefore it can be argued Afghanistan was an even better base of operations, since it afforded the Al Qaeda network very rugged terrain to train and hide in under a government that was openly supportive of him, or at least easily influenced by bin Laden's vast resources.

Unilateral action, therefore does not necessarily eradicate terrorist activity, especially if it has grown to a level that it has become transnational, like Al Qaeda network, or is decentralized, like the emerging threat in the Tri-Border area. Frank Mora coined the term "balloon effect" when the same type of unilateral action was applied to narco trafficking.²⁸ Essentially, by unilaterally acting against an organization with transnational ties to eradicate its operations within the border of one country, the state may simply cause the organization to relocate to another region. This is illustrated by the analogy of squeezing a balloon, and instead of bursting it, you just cause a bulge in another area. This same analogy can apply to the terrorist threat in the Tri-Border area. It is stealthy and decentralized to the point that law enforcement cannot identify a single charismatic leader at its head, like Guzman of Sendero Luminoso, or Carlos the

²⁵ Idem

²⁶ Washington Post, Washington D.C. October 3rd 2001, page A1

²⁷ Idem

²⁸ Mora, O Frank. *Victims of the Balloon effect: "Drug trafficking and U.S. policy in Brazil and the Southern Cone of Latin America"* The Journal of Social, Political, and Economic Studies, vol. 21, issue 2 Summer 1996.

Confronting Terrorism in Latin America

Jackal. One may not even exist. Therefore, past strategies that worked successfully against an organization such as Sendero will not apply for the Tri-Border Area. For Paraguay to suddenly get tough and start an all-out eradication campaign against alleged Hezbollah financiers, narco-traffickers, and smugglers would most likely result in spreading these threats into neighboring Brazil, Argentina, and Uruguay like a virus. This type of action may exacerbate the problem, since it would also anger the large Muslim and non-Muslim Arabic population within the region, and may in fact have an unintended reverse effect promoting sympathy for illicit organizations that have been targeted as terrorist.

Addressing Terrorism

Probably a mode of response within the overall framework of the U.S. National Security Strategy particularly after 9-11 could be a regional approach based on three levels of response, and incorporating several other general elements that are needed. The first level consists of achieving a broad international consensus on the nature of the terrorist threat and the measures needed to defeat it. This has in part been accomplished in the United Nations and through international treaties such as the Inter-American Convention Against Terrorism. However, as mentioned before in this article, at the international level the political support given to sectional interests militate against a universal definition that could form the bases for international law and action. If this consensus is approved it will provide not just a conceptual framework but legally binding requirements that states take specific measures to deal with the terrorist threats within their borders. At this level the U.S. needs to focus its attention on achieving universal good faith efforts at compliance.

The second level, deal with working with regional governments to identify gaps in legislation and then help them develop effective means to close those gaps is crucial. For example, in many countries in the Western Hemisphere, while money laundering is illegal, there is no legislation requiring transparency in charitable giving and distribution, making successful attempts to close down charitable fronts unlikely.

Finally, at the third level, where appropriate legislation exists, willing partners need to implement best practices based on these laws and international standards. This requires both effective training programs and a commitment by local governments to keep trained personnel in place long enough to see their training fully integrated into the local bureaucratic culture.

Confronting Terrorism in Latin America

From the Latin America leaders' perspective terrorism is not the most important problem in Latin America, unrequited demands for economic well being social justice are. Programs that promote equity and fairness are important components of overall security policies; and the willingness and ability to engage with local people—but on their terms are crucial.

There are not major conflicts between a regional counter-terrorism initiative and other critical elements of U.S. policy in the hemisphere. The devil, however, is in the details. For example:

Essential efforts to improve container security at regional ports should be combined with measures to streamline the flow of trade, so as not to further weaken already weak economies and reduce support for security initiatives.

Training for judicial and security personnel must incorporate, and be seen to incorporate, improved protection of human rights. There is a link between police brutality and the inability of prosecutors to gain convictions based on circumstantial evidence, absent a confession.

Many countries now have laws against money laundering, however these laws rarely have much to say about other aspects of terrorist fund-raising, such as informal money transfer and false-front charities.

Finally, there is tremendous reservoir of goodwill towards the U.S. stemming from 09/11 attacks and a willingness to cooperate with U.S. in ways that would have been politically difficult some years ago. However, after the war in Iraq some political leaders in the region perceive that the United States is prepared to go its own way on terrorism.

Strategic effects of the conflict with Iraq on Latin America and perspectives on counter-terrorism policy application

The United States shares with its Latin American neighbors an increasingly and vitally important financial, commercial, and security partnership. Any kind of political-economic-social-security deterioration in the region will profoundly affect the health of the U.S. economy—and the concomitant power to act in the global security arena.

Confronting Terrorism in Latin America

The Latin American-U.S. partnership has always been one conducted between non-equals. That inequality is demonstrated in several ways. In general terms, it is often pointed out that North Americans hear far more about the Israel-Palestinian conflict, as one example, than about the war in Colombia. But even worse, the main concerns of the U.S. regarding hemispheric security and the war on terrorism are related almost exclusively to the Colombian conflict situation. In Colombia, the United States has until recently focused its money, training, and attention almost entirely on the counter-drug campaign. It has seen the Colombian crisis in limited terms. But the Colombian drug issue is only one piece of a larger, more complex, and multidimensional strategic puzzle that goes to the entire hemisphere and the global community.

The United States is again seen as employing “benign neglect,” occasioned by the necessity of putting such substantial attention and resources into the Iraq war and its aftermath, which would likely result in the deterioration of Latin America-U.S. ties. That neglect would also likely result in a decrease in the already minimal cooperation that now exists in the war on terrorism and an increase in direct security threats from Latin-based terrorists to U.S. interests in the region and to the United States. This dilemma is critical. Continued neglect and indifference to Latin America’s stability problems will profoundly affect the health of the U.S. economy—and the concomitant power to act in the international security arena. At the same time, increasing instability in the hemisphere will likely increase direct security threats from terrorists to U.S. interests in the region and to the United States. Much is at risk.

According to Dr. Max G. Manwaring, Professor of Military Strategy at the U.S. Army War College, Latin Americans perceive that the United States is prepared to go its own way in the war of terrorism and deal militarily with Iraq, North Korea, and other “rogue states” as required. In this context, it is also perceived that the United States wants to see Latin Americans deal with their own internal stability threats. The Latin countries, in turn, argue that they are willing to do that, but that will require the help of United States and other Western powers. The help that has been forthcoming has tended to be directed toward the tactical/operational drug issues and not to the central strategic problems that spawn illegal drug trafficking and myriad other instabilities that lead to more violence, crime, corruption, and conflict. The “bottom-line” here is that a unifying U.S.-Latin American organization is needed that can establish, enforce,

Confronting Terrorism in Latin America

and continually refine a holistic political-military plan and generate consistent national and international support.²⁹

Conclusion

The U.S-Latin American relationship is an unequal relationship. The current United States administration has introduced significant changes in the National Security Strategy (NSS) and on international relations. President George Bush, by cutting his attendance at the G8 meeting in France short by a day in order to address his more important diplomatic efforts in the Arab world, sent a clear message of interests focus in the world scenario. It is emblematic of how the Bush administration has changed. For some experts it is the most important reformulation of U.S. grand strategy and its implications in international relations over half a century. But, in my view it does not represent any positive change in U.S. Latin American relations, but continued neglect and indifference to the region's stability problems. But, the Bush NSS, echoing the president's speech at West Point on June 1, 2002 sets three tasks: We will **defend** the peace by fighting terrorists and tyrants. We will **preserve** the peace by building good relations among the great powers. We will **extend** the peace by encouraging free and open societies on every continent.

The Bush NSS comes across as more forceful, more carefully crafted, and-unexpectedly-more multilateral than its immediate predecessor. It is an indication that there are interesting things going on here. On the other hand, in the last ten years the Latin American perspective is that the main concerns of United States regarding hemispheric security and the war on terrorism are related almost exclusively to the Colombia conflict situation. Today, after the war on Iraq, another perspective has emerged on "Who is the enemy?" and the type of anti-terrorist operations that should be conducted. Generally, Latin Americans argue that the terrorist enemy is not a single state or group of "rogue states." It is not a specific terrorist leadership—such as Osama bin Laden of Al Qaeda. Rather, the enemy is the violent terrorist actions resulting from anyone's extremism. For Latin America, the problem of fundamentalist Islamic terrorism or a Saddam Hussein is not urgent in a context where political-socio-economic instability threatens compromise the continuity of democratic systems and free market economies. In that connection, the terrorist enemy is a lethal combination of

²⁹ Manwaring, G. Max. Strategic Effects of the Conflict with Iraq: Latin America. report publishes by The Strategic Studies Institute Carlisle, PA March 2003.

Confronting Terrorism in Latin America

transnational non-state actors who exploit for their own narrow purposes poverty, disease, social discontent, refugee flows, illegal drugs, instability, irredentism, and insurgency regardless of geo-strategic location or level of power.

In this changing scenario emerge some political concepts and attitudes that need to be taken into consideration by both sides in any partnership between the United States and Latin America in the “war on terrorism.” All parties should continue to promote democracy, increase moral and fiscal support to the United Nations, the Organization of American States, and non-government organization that work to enhance the infrastructure of civil society in the region. At the same time by exercising moral leadership in the military struggle against terrorism consistent with established American values in war, America can use force effectively but discriminately.

As we look at the situation two years after September 11, 2001, we note the U.S. government has effectively adopted a systematic approach to counterterrorism. It has employed a broad range of strategies, distinguished among different elements of the terrorist groups, and tailored tactics accordingly. The United States has also worked very closely with allies worldwide, with major pay-offs. The U.S. has also sought—but with *much less success so far*—to engage in the war of ideas and to address underlying causes of terrorism, including the promulgation of intolerance and extremism, as well as the open sore that is the Israel-Palestinian problem.

This latter aspect of war of ideas to address causes of terrorism is the starting point that will allow the creation of a framework for common international policies in the war on terrorism in the region. In this regard defining the subject matter is fundamental because terrorism engenders such extreme emotions, as a reaction to the horror associated with it, and partly because of its ideological context. It is important to reiterate that without a basic definition it is not possible to say whether the phenomenon we call terrorism is a threat at all, whether it is a phenomenon of a different nature to its predecessors, and whether there can be a theory of terrorism. Therefore, it is necessary that that definition transcend behavioral description to include individual motivation, social milieu, and political purpose. Another very important aspect is communication when the groups attempt to engage in dialogue because, it is one of the roots of the causes of both the vacillations in policy, which characterize the response of most individual states to terrorism, and a complete failure of the international community to launch any effective multi-lateral initiative to combat the problem.

Confronting Terrorism in Latin America

The contemporary security environment—to include the war on terrorism that most Latin American leaders perceive—is a multi-polar world in which one or 100 states and non-state actors are exerting different types and levels of power within shifting sets of alliances, formal and informal. This situation is extremely volatile and dangerous, and requires careful attention.

According to the Cuzco Consensus in Peru on May 23-25, 2003 the member countries of the Rio Group signed an international declaration on Peace and Security in the New International Scenario. They agreed that, in the Political Declaration to be adopted during the next OAS Special Conference on Security to be held in Mexico on October 2003, the multidimensional approach to security, which is deeply rooted in the diversity that characterizes the countries of the region, should be recognized in a special form and that a flexible security architecture which is based on cooperation and provides for a common and renewed approach to this issue should be implemented. The Rio Group states reaffirmed the need to further deepen defense cooperation and confidence-building measures, among others, that contribute to strengthen regional security and increase transparency in bilateral, sub-regional and regional relations.

To respond more efficiently to the current threats such as terrorism, the worldwide problem of drugs and related crimes, organized international crime, illicit arms trafficking, common crimes, etc., the Inter American states must lean towards the establishment of a flexible security architecture, which includes standards on the concept of human security and is based on a multidimensional view of the same. Thus, these countries have decided to intensify the presence of the Rio Group in all the competent international forums.

In this sense, the Rio Group reiterated their most energetic condemnation against terrorism, which is a threat to peace and security, to the effective enforcement of the rights of all individuals, and to democratic stability. Likewise, they emphasized the need to continue to fight against the world problem of drugs and related crimes, particularly those involving terrorist activities. In addition, they highlighted that the fight against terrorism should be carried out with full respect for international law and human rights.

On the other hand, the United States and its major allies have focused more lately on the Israeli-Palestinian conflict, as one example, than on the war in Colombia—though the latter has caused as much carnage as the former and is much closer to home. After September 11, the United States has focused on some specific areas or countries such as Iraq, Afghanistan, etc., and has ignored what is

Confronting Terrorism in Latin America

happening in Latin America—and what is likely to happen without the implementation of the sort of strategic reforms based on a common concept about terrorism, and well defined common interests. This situation has reinforced the notion that Latin America is not important and that the United States does not care about the region. Clearly, the United States continues to move unilaterally in pursuit of its own agenda based on its new NSS. For example, meeting with foreign ministers from Latin America and the Caribbean in Chile on June 9, 2003, at the annual assembly of the Organization of American States, Secretary of State Colin L. Powell moved to smooth over differences that persisted from the diplomatic wrangle that preceded the war in Iraq, and to continuing divergences on issues like trade and human rights. Mr. Powell was nearly alone in focusing on the triple scourge he described as "tyrants, traffickers and terrorists." For the most part, representatives of the 33 other nations taking part emphasized the need for social justice, warning that democracy itself could be threatened by mounting economic difficulties and inequality.

In his remarks before leaving the OAS conference, Mr. Powell acknowledged, "an unfettered market alone does not guarantee sustained development." But he also urged the organization's members to support the United States' plan for a Free Trade Agreement of the Americas by 2005, saying it would lead to "a partnership of strong, equal and prosperous countries living and trading in freedom."³⁰ However, the main differences between Latin Americans and the United States on the security environment and a strategy to be implemented persist, bringing the possibility of the expansion of terrorism, the expansion of "lawless areas," and the expansion of general instability that could destroy the democracy, free market economies, and prosperity that have been achieved in recent years.

³⁰ Rohter, Larry "Latin Lands Don't Share Powell's Priorities" New York Times. 9 June 2003
NYTimes.com [nytdirect@nytimes.com]

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 2

Fall 2003

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9: algunas de sus implicancias internacionales y hemisféricas.

Fabián Carlos Calle

Fabián Calle, Licenciado en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires, Master en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina), Master en Relaciones Internacionales en la Università di Bologna (Italia), Cursó los programas "Defense Economics and Budgeting" (CHDS-NDU) 2001 y "Defense Planning and Resource Management" (CHDS-NDU) 2002; Asesor en el Ministerio de Defensa de la República Argentina; Profesor en la Universidad de Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad Católica Argentina, Universidad del Salvador y FLACSO y Miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

[\[Back \]](#)

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9: algunas de sus implicancias internacionales y hemisféricas

Fabián Carlos Calle

La Nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los EE. UU.: asumiendo el cambio de era

En el mes de septiembre del 2002, el gobierno de los Estados Unidos presentó su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)¹. La ESN está dividida en nueve secciones ordenadas de acuerdo a dos grandes temas. El primero es la seguridad, el segundo la economía. El principal compromiso del gobierno, dice el informe, es defender a la nación de sus enemigos. El segundo, expandir por todo el globo la democracia, el libre mercado, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos.

El objetivo explícito del ESN es hacer uso de esa posición singular para garantizar décadas de estabilidad, bienestar, paz y democracia. La posición de los Estados Unidos será mantenida mediante dos estrategias. La primera es la de los ataques preventivos. Si desde Truman en adelante la política exterior se basó en una contención agresiva, hoy se basa en una acción preventiva. La segunda estrategia es la disuasión hacia potenciales adversarios.

Tal como veremos con posterioridad, la estrategia preventiva y más proactiva se centrará en la amenaza encarnada por el terrorismo internacional (y sus vinculaciones con el crimen organizado) y los denominados “Estados villanos” o “eje del mal” (entre los cuales Bush destaca los casos de Irak, Irán y Corea del Norte) mientras que la relación con grandes potencias como China tenderán a conducirse con una mayor dosis de elementos propios de la disuasión y la contención. Como afirma la ESN: *“Nuestras capacidades serán lo suficientemente fuertes para disuadir potenciales adversarios de perseguir una escalada militar con el deseo de sobrepasar, o igualar, el poder de los Estados Unidos”*. Esta afirmación, por más explícita que pueda ser para muchos, reitera el concepto elaborado en 1992 por un informe reservado del Pentágono y que The New York Times hiciera público. La visión subyacente era la de reconocer y preservar las ventajas que la naciente unipolaridad generaba para la seguridad y prosperidad de los EE. UU. y sus principales aliados. En este sentido, la unipolaridad no

¹ The National Security Strategy of the United States of America, September 2002.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

era vista como un “momento” o una “transición” sino como un ordenamiento internacional potencialmente con una duración en el largo plazo y sustentado en estrategias implícitas y explícitas de los EE. UU. y en las limitaciones de los Estados aspirantes a la cima del poder mundial. Dicho plan, puede ser visto como la antesala de la nueva ESN. Así como el informe No. 68 del *National Security Council (NSC68)* (una versión más militarizada y proactiva de la estrategia de la contención desarrollada por G. Kennan en 1946) elaborado en 1950 (en plena guerra de Corea y a un año del ascenso al poder del comunismo en China y el estallido de la primera bomba atómica soviética) inauguraba formalmente el período bipolar bajo la administración Truman, la ESN inaugura formalmente el período unipolar bajo la administración Bush.

Si el NSC68 pasó a ocupar el centro del escenario estratégico a partir de la guerra contra Corea, esta nueva Estrategia de Seguridad tuvo como antecedente el terrorismo catastrófico del fatídico 11 de Septiembre del 2001. Ya sea en 1950 como en el 2002 ambos documentos definen sus intereses en términos de amenazas. En 1950 la amenaza a la seguridad, la libertad y la democracia provenía del comunismo, el cual debía ser contenido. En el 2002 la amenaza provendría las redes del terrorismo internacional y sus diversas relaciones con los “Estados villanos” dotados de armas no convencionales. Así como la estrategia de contención de Kennan sufrió modificaciones a través del NSC68, el marco estratégico y conceptual que fue desarrollando los EE. UU. en la década posterior al fin de la guerra fría fue sustancialmente acelerado y readaptado a partir del 11/9. Cabe recordar que durante la administración de Bush padre y los dos mandatos del W.J. Clinton, los EE. UU. desarrollaron la estrategia de “dos guerras regionales simultáneas” (contra los “Estados villanos” o del “Eje del Mal” y un mix de contención y compromiso / cooperación con China y Rusia. Asimismo, los dos Presidentes de la post guerra fría visualizaron la necesidad de preservar y reforzar dentro de lo posible en entramado de regímenes y organizaciones internacionales (en materia económica, comercial y de seguridad) impulsadas por los EE. UU. a partir del fin de la segunda guerra mundial.

El ex Comandante de la OTAN, el General W.F. Clark, destaca que los años ‘90 se caracterizaron por el recorte en los gastos de Defensa luego de haber ganado la Guerra Fría y la búsqueda de contener esas presiones hacia el menor presupuesto de Defensa en los EE.UU. por medio de la idea de “Base Force” o sea un punto límite para la reducción de las fuerzas². Con la administración Clinton se avanzó en el concepto de “*win two nearly simultaneous major regional contingencies*” (ejemplo: contra Corea del Norte e Irak), se acentuó el énfasis en las armas inteligentes y la capacidad de “*full spectrum of conflicts*” (desde guerras a operaciones humanitarias y de paz) y no se redujo la capacidad de las Fuerzas de Operaciones Especiales. En el post 11/9 el reto es readaptar las operaciones, procedimientos y capacidades existentes para este nuevo tipo de guerra. Algunas misiones militares serán como en el pasado, en otras se necesitará más innovación y otras serán bizarras. En este sentido, Clark advierte que la estrategia de “*win two nearly simultaneous major regional contingencies*” desarrollada en

² Clark, W, “Waging the New War: What’s Next for the US Armed Forces” en J. F. Hoge Jr. and G. Rose (Edit), How Did This Happen? Terrorism and the New War, Council on Foreign Relations, 2001.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

la década pasada contra los “Estados villanos” (Irán, Irak, Corea del Norte, etc.) es complementaria a la actual guerra contra el terrorismo internacional dado que muchos de estos Estados respaldan a las redes terroristas. Por último, que el factor militar tiene un rol que cumplir frente al terrorismo, pero es solo una parte y que se requerirán estrategias de “construcción de naciones” como se hizo en los casos de Bosnia y Kosovo.

Ya a fines de la década de los '90 algunos de los más destacados especialistas en temas de Seguridad Nacional de los EE. UU., Z. Brzezinski, B. Scowcroft y R. Murphy, publicaron en *Foreign Affairs* un influyente artículo titulado “*Differentiated Containment*” en donde se evaluaba y se proponía políticas a seguir frente a la amenaza de conflictos regionales con Irán a Irak³. Entre las conclusiones, se destacaba: la crítica a Washington (obviamente al presidente G.W. Bush) de consultar poco con sus aliados y de asumir posturas muy unilateralistas, la importancia estratégica de reforzar el marco de acción multilateral; el reconocer que Irán es geopolíticamente más relevante que Irak; que la contención a Teherán es un reto más complejo y debe ser asumido a largo plazo, que la contención no es la solución más adecuada frente a amenazas como el terrorismo, que se debe impedir que este tipo de países desarrollen armas nucleares, la necesidad de potenciar espacios de consulta y cooperación con Rusia y China y, por último, la conveniencia de desarrollar políticas diferenciadas para cada uno de los “Estados villanos”.

A partir del 11-9, los enemigos han dejado de ser básicamente Estados para pasar a ser una red o una compleja organización o coordinadora de organizaciones como parece ser Al Qaeda. Ello motiva que las ideas rectoras de equilibrio de poder, disuasión, contención y retaliación deban ser profundamente replanteadas. Los Estados calificados como enemigos, distan de tener una identidad significativa en cuanto capacidades militares, económicas y demográficas. Su importancia como amenaza pasa a ser su control de armas de destrucción masiva y su eventual interacción con el terrorismo internacional. No obstante, la referencia a la interacción entre el mismo y estos Estados en donde imperan tiranías le permiten a Estados Unidos mirar el mapa del mundo y escribir una lista de potenciales actores menos escurridizos que una red como es el terrorismo internacional y el crimen organizado. De manera similar, el Secretario de Defensa de los EE. UU., D. Rumsfeld, afirma “(...) *hoy las redes terroristas tienen relaciones con Estados terroristas que tienen armas de destrucción masiva, químicas y biológicas. Por eso, el peligro es mayor en el siglo XXI (...) De lo que estoy hablando es de seis o siete países que han sido clasificados como terroristas, Irak, Irán, Corea del Norte, Libia, Cuba y Siria (...) países que tiene relaciones con redes terroristas como el Hezbolá libanes, Al Qaeda, Abu Sayyaf, Hamas y otros que no sabemos*”⁴.

³ Brzezinski, Z, B. Scowcroft and R. Murphy, “Differentiated Containment”, *Foreign Affairs*, May-June 1997.

⁴ Diario El Tiempo, Noviembre 20 de 2002, Colombia.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

En los términos constructivistas de Alexander Wendt, la relación de Estados Unidos con este eje no será una relación kantiana de amigos o lockeana de rivales sino que será una relación hobbesiana de enemigos o, aun más aguda, de “hostilidad absoluta” (o sea el no reconocer en el “otro” ningún tipo de legitimidad o capacidad de conciliación). Todo ello deriva en al menos cuatro hechos fundamentales. El primero y más evidente es que Estados Unidos actuará como un estado revisionista bajo el principio “eliminar o ser eliminado”. En esta lógica, la diferencia entre seguridad ofensiva y defensiva se diluye ya que, como expresa la ESN, “la mejor defensa es el ataque”: si lo que se busca es más seguridad los estados pueden anexar territorios o invadir otros estados bajo pretextos defensivos como sucedería con Irak. Segundo, la toma de decisiones no tendrá muy en cuenta las perspectivas futuras posibles sino que se orientará siempre al “peor escenario”. Bajo este esquema, poco importa la jugada del otro actor en dirección cooperativa. Tercero, las capacidades materiales relativas serán de suma importancia. Como afirma A. Wendt, la enemistad le otorga a las capacidades una significado particular, el cual no se deriva ni de sus propiedades intrínsecas ni de la anarquía como tal sino de la estructura del rol, en este caso de enemigos⁵. El enemigo puede provocar daños mayúsculos por medio de estrategias “asimétricas” (terrorismo, disrupciones económicas, etc.). Siguiendo este análisis, la ESN es bien clara al observar que Estados Unidos no dudará en actuar solo para ejercer el derecho a la auto-defensa.

Los hechos ocurridos luego del 11 de septiembre muestran que los Estados Unidos y la Unión Europea no solamente tienen distintas agendas y prioridades sino que presentan distintos enfoques de política exterior. Mientras la UE mira hacia adentro y hacia el Este, Washington gira su mirada desde el Atlántico al Medio Oriente y el Pacífico. Mientras Estados Unidos piensa su política exterior en términos de amenazas, la Unión Europea piensa en términos de desafíos globales, como el cambio climático, la pobreza, la inmigración, la brecha digital y la intervención humanitaria. Mientras la Casa Blanca busca enemigos, Bruselas busca socios. Mientras el Pentágono se preocuparía por los “Estados villanos”, la UE lo haría por los “Estados fracasados”. Pero ¿ello es plenamente así?. Una detallada revisión de la ENS y de diversas declaraciones de funcionarios o voceros de Washington (tanto civiles como militares) muestran una creciente preocupación de la superpotencia por la existencia de “Estados fracasados” y de zonas desprovistas de gobierno y control. En este sentido, parece estar tomando una forma y una lógica que no recibirían mayores críticas de padres del realismo tales como Maquiavelo y Hobbes. La misma sería algo así: la corrupción, la debilidad institucional, el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo son factores que están en condiciones de retroalimentarse. Frente a ello, la presencia de los Estados y sus instituciones es la garantía de romper ese círculo infernal. En palabras del Secretario de Defensa de los EE. UU., D. Rumsfeld, al momento de citar algunas de las prioridades en materia de Seguridad en el Hemisferio Americano: “...*discutir o considerar la cuestión de los territorios desocupados de ciertos países, donde algunas*

⁵ Wendt, A, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, Vol. 46, No. 2, Spring 1992 y Wendt, A, “Constructing International Politics”, *International Security*, Vol. 20, No. 1 Summer 1995.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

veces los terroristas, los narcotraficantes, los secuestradores y los traficantes de armas buscan refugio”⁶.

Para un neoconservador como Robert Kagan, “*Los europeos se oponen al unilateralismo en parte porque no tienen capacidad para el unilateralismo*”⁷. Serán estas dos próximas décadas las que mostrarán si la UE es un “enano estratégico” o un “niño” en pleno crecimiento. No obstante, tal como nos advierte A. Moravcsik, no se debe descuidar ni desvalorizar el rol estabilizador que la UE tiene en zonas tan críticas como los Balcanes, Europa Central y del Este así como en el proceso de transición política y económica en Rusia⁸. Asimismo, la masiva presencia de fuerzas europeas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) (tanto en los Balcanes como en Afganistán) y su rol decisivo en las ayudas económicas y humanitarias que se desarrollan en los Estados o cuasi-Estados en donde estas OMP se desarrollan, se constituyen en factores que propenden a la estabilidad internacional si bien de una manera menos impactante y visible que el uso directo de la fuerza. La notable capacidad demostrada por la UE en estos temas y campos, la constituyen en un socio estratégico fundamental para la ESN estadounidense.

Hay una primera mención que la ESN hace del Cono Sur de América Latina que es para afirmar que esta región, junto a otras, alberga cientos de terroristas que permanecen ocultos en torno a células organizadas. Más adelante, la ESN analiza las regiones con problemas y comienza por el conflicto entre Israel y Palestina; luego comenta sobre India y Pakistán y, en tercer lugar, aparece el Hemisferio Occidental. Acá, el informe menciona las coaliciones flexibles con aquellos que comparten las prioridades y valores de los EE.UU.- El objetivo de las alianzas es promover “seguridad, prosperidad, oportunidad y esperanza”. El único país que la estrategia menciona de manera separada es Colombia, por obvias razones. El caso colombiano se constituye en el mayor exponente regional de una de las claves de la ESN: los EE.UU. ayudarán de manera activa a los países a desarrollar sus propias capacidades para poder defender su democracia y estabilidad frente al accionar del narcotráfico, el terrorismo de todos los signos y el crimen organizado y en el caso que ello no sea suficiente queda la puerta abierta para intervenciones más directas por parte de la superpotencia. Tal como lo señaláramos a comienzos del presente artículo, la ESN hace referencia a la presencia del terrorismo internacional en diversas regiones del mundo entre las que incluye a Sudamérica. Si bien no entra en mayores detalles, las declaraciones públicas de prominentes figuras civiles y militares de los EE. UU. parecen hacer referencia a Colombia, la Zona Andina y la Triple Frontera.

⁶ Diario El Tiempo, Noviembre 20 de 2002, Colombia.

⁷ Kagan, R, “Power and Weakness”, Policy Review, June/July, Number 113, 2002.

⁸ Moravcsik, A, “The World Is Bipolar After All; Europe's Notion of a Defense Force to Rival the United States is a Pipe Dream. Its Real Strength Lies in Trade and Peacekeeping”, Newsweek, May 5, 2003.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Dado que la región Sudamericana se caracteriza aun por su sustancial subdesarrollo económico y político, las constantes y destacadas referencias de la ESN a la importancia que los EE. UU. le asigna y la asignará a la implementación de prácticas democráticas, de libre mercado y contrarias a la corrupción deberán ser tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones en la región. Si bien es altamente probable que tanto las visiones más escépticas (o “nada cambio”) como las más exageradas o lineales sobre esta repotenciación del interés de los EE. UU. en estos temas se vean decepcionadas en la implementación concreta de esta estrategia. De todas formas, la importancia que este Documento Nacional de Seguridad (y aun artículos publicados recientemente en revistas estrechamente ligadas a la visión estratégica estadounidense) le brinda a la democracia, el mercado y la no corrupción como factores estabilizadores frente a enemigos no estatales como el terrorismo internacional y el narcotráfico, hacen que sea altamente probable que “algo cambie”.

El mensaje de la ESN para las otras potencias es claro: no es necesario ni deseable embarcarse en una estrategia de equilibrio. Más y mejores beneficios pueden obtenerse aceptando la supremacía de Estados Unidos que desafiándola. Estados Unidos puede proveer paz y estabilidad bajo la lógica “cooperen y cooperaremos”.

Los debates post guerra fría y post 11-9 en la toma de decisiones y en la Teoría de las Relaciones Internacionales: buscando las nuevas certezas

Como afirma George W. Bush, en la presentación de la ESN, la causa de los Estados Unidos va más allá de la defensa del país. Los Estados Unidos encarnan, según el informe, el triunfo de la idea liberal frente a posiciones utópicas basadas en clases sociales razas o religiones. En este sentido, luego del fin de la Guerra Fría en 1989 y de la fragmentación de la URSS en 1991 diversos teóricos de las Relaciones Internacionales, han reconocido sin dudar la importancia central que adquieren los sucesos políticos, económicos e ideológicos al interior de los EE.UU. para poder comprender cuál será la evolución del sistema internacional durante las próximas décadas. Aún visiones realistas estructurales como las de K. Waltz, tradicionalmente escépticas con respecto a la influencia de los factores domésticos en la conducta de las grandes potencias han terminado aceptando la necesidad de otorgar un peso determinante a esta variable (Waltz 1991, 1993 y 2000)⁹.

En esta misma línea de razonamiento, puede afirmarse que es altamente probable que -frente a la escasa posibilidad de que, por factores que desarrollaremos más adelante, se articulen alianzas interestatales que en el corto, mediano e inclusive largo plazo tiendan a equilibrar el poder estratégico-militar de los EE. UU.-, sea necesario prestar más atención a los balances de poder que, al interior de los Estados

⁹ Waltz, K. “The New World Order”, *Millennium: Journal of International Studies*, 1993, Vol. 22, No. 2, Waltz, K.: “The Emerging Structure of International Politics” *International Security*, Vol.18, No.2 Fall 1993 y Waltz, K, “Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, Vol. 25, No. 1, Summer 2000.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Unidos, se produzcan entre las visiones más unilateralistas y más multilateralistas o entre las más proclives a cruzadas morales y aquellas más apegadas a visiones realistas y pragmáticas del poder.

En este sentido, cabría reflexionar hasta qué punto los ataques terroristas del 11 de Septiembre, el posterior pánico por los casos de ántrax y las permanentes advertencias y alerta terroristas dentro del territorio estadounidense deberían ser analizados desde una perspectiva que -reconociendo el peso central de la situación doméstica- asuma que los sucesos del 2001 marcan un antes y un después de características tan determinantes como lo fueron en el pasado las grandes guerras interestatales o los profundos cambios en las relaciones de poder entre Estados en el ámbito internacional.

Por ello, si por un momento dejamos de lado la tendencia a seguir interpretando el mundo en términos westfalianos -esto es, focalizando la atención en los Estados soberanos y sus relaciones de poder-, y orientamos nuestras miradas hacia los denominados nuevos actores transnacionales o no estatales -entre los que se destacan los flujos de capitales financieros, el terrorismo internacional y el crimen organizado-, la ecuación y las conclusiones de ella derivadas tenderán, seguramente, a complicarse.

Un factor adicional a tomar en consideración en el plano interestatal o más bien supranacional, es la existencia de la Unión Europea (UE), un verdadero gigante económico -comercial y financiero-, con un PBI sumado superior al de los EE.UU., con moneda única, políticas arancelarias y para-arancelarias comunes y representación unificada en ámbitos claves como la Organización Mundial de Comercio (OMC). El "enanismo" o "pubertad" de esta Unión a nivel de capacidades estratégico-militares (según el abordaje teórico más optimista o escéptico que se consulte) no invalidan el hecho que la actual unipolaridad en el plano de la "alta política" convive con una potencia económica de las dimensiones de la UE.

Un elemento trascendente que surge al comparar la "República Imperial" estadounidense con los imperios del pasado, es el grado inédito de institucionalización existente en las Relaciones Internacionales. Con ello, nos referimos al entramado de regímenes e instituciones internacionales que se han venido desarrollando durante el siglo XX y, en especial, a partir de la arquitectura de Bretton Woods, en 1944. Durante las más de cuatro décadas de Guerra Fría y la década del '90, esta tendencia se ha ido reforzando y multiplicando, tal como lo demuestra la consolidación y profundización del proceso de integración europea, la creación del denominado Grupo de los 7 (que nuclea a los países democráticos más desarrollados y que centra su actividad tanto en temas financieros y comerciales como de seguridad), la constitución del NAFTA, la formación de la OMC, etc. Y aunque al comparar este entramado de instituciones y regímenes con lo deseable o esperable, puede concluirse que, en que muchos casos, éstos resultan insuficientes y parciales, no debe dejar de reconocerse que los mismos representan un salto abismal (tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo) con respecto a los ordenamientos internacionales anteriores.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Del mismo modo, el debate que se desarrolla y se desarrollará durante las próximas dos décadas al interior de los EE.UU., entre los sectores más unilateralistas y los más proclives a posiciones multilaterales, tendrá un peso decisivo en la consolidación y expansión del mencionado entramado o en su debilitamiento. Tal como señala, J. Ikenberry, el orden hegemónico que los EE.UU. han desarrollado a partir de la segunda posguerra mundial y que -según este mismo autor- se extiende más allá del fin de la Guerra Fría, se caracteriza por una *Grand Strategy* sumamente sofisticada y con visión de largo plazo. Esta estrategia consistiría en complementar el poder de la superpotencia con un aliento activo al desarrollo de regímenes e instituciones internacionales que brindarían mayores grados de estabilidad al sistema internacional y que le permitieran a los otros Estados partícipes de este Orden Liberal percibir las ventajas de preservar dicho ordenamiento¹⁰.

En la visión de Ikenberry, la estrategia posterior a la segunda guerra mundial de los EE.UU. se basó en un *trade off* entre resignar márgenes de maniobra en el corto plazo, y consolidar su poder e influencia en el largo plazo, estrategia que para este destacado exponente de la corriente liberal estructural de la Teoría de las Relaciones Internacionales no sólo no ha perdido actualidad desde 1989, sino que debe ser preservada y profundizada, en tanto la hegemonía benigna de los Estados Unidos actúa como un fuerte disuasor frente a los intentos de alianzas interestatales que busquen activar los tradicionales mecanismos de equilibrio de poder que han operado cíclicamente en las Relaciones Internacionales.

Estos argumentos tienen una fuerte relación con uno de los debates más importantes que se han venido dando a lo largo de los años '90, y con especial fuerza a partir del ascenso de la administración Bush, en el primer tramo del nuevo siglo.

Se trata del debate que plantea hasta qué punto este compromiso con la estrategia multilateralista y a largo plazo llevada a cabo por los EE.UU. desde 1945 se está viendo debilitada. En este sentido, han sido decisivos los rechazos o cuestionamientos manifestados durante la década pasada por el Senado republicano -e inclusive por sectores demócratas- a ciertos acuerdos internacionales en materia comercial, de medio ambiente, judiciales y de control de armas, así como también la potenciación de la retórica unilateralista de los últimos dos años. Durante el primer tramo de su gestión, la administración Bush dio pasos decididos hacia el rechazo de acuerdos o tratados internacionales y reforzó ciertas tendencias proteccionistas de la economía de los EE.UU.

¿Marcan estas decisiones una tendencia estructural y, por ende, el principio del fin del "Orden liberal"? Tal como intentaremos explicar, la respuesta a este interrogante sería "No necesariamente".

¹⁰ Ikenberry, J., "Institutions, Strategy, Restraint and the Persistence of American Postwar Order", *International Security*, Winter 1998-99, y Ikenberry J., "New Grand Strategy Uses Lofty and Material Desires", *The Angeles Times*, July 12, 1998.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Hacia la convergencia de los que asumen el cambio?

Como punto de partida, cabría complejizar y desagregar bastante más el tradicional debate entre unilateralistas y multilateralistas, dada la posible existencia de una subdivisión -mucho más importante luego de los hechos del 11 de septiembre- entre quienes asumen la necesidad de nuevos paradigmas e instrumentos para encarar un sistema internacional que parece estar alejándose -en algunos casos, aceleradamente- de los tradicionales códigos y lógicas del período Estado-céntrico westfaliano y quienes se inclinan por desconocer la existencia de cambios cualitativos en el sistema internacional.

Si esta subdivisión es válida, como creemos que lo es, será posible observar que tanto dentro de las corrientes unilateralistas como dentro de las multilateralistas existentes en los EE.UU., hay sectores que aceptan o rechazan los cambios cualitativos antes mencionados y la necesidad de readaptar las estrategias y las políticas a esta realidad.

Asimismo, si -como trataremos demostrar- ya desde antes del 11 de septiembre de 2001 (e inclusive de la caída del Muro de Berlín) el sistema internacional es testigo de una "Larga Transición" que representa cambios cualitativos con respecto al período westfaliano, será posible detectar la viabilidad de diálogo y aún de ciertas estrategias en común entre los unilateralistas y los multilateralistas, postwestfalianos. Todos ellos, más allá de sus diferencias y énfasis, asumen que el escenario internacional presente y futuro requiere de visiones y políticas sustancialmente distintas a las del pasado. Las tradicionales políticas de equilibrio de poder (basadas en un cálculo casi físico de las capacidades) dan lugar a lo que S. Walt denomina balance de amenaza en donde las percepciones de los actores y factores subjetivos influyen igual o aun más que la cruda distribución de las capacidades al momento de identificar a los rivales o enemigos¹¹.

En términos del autor realista S. Van Evera, al analizar los escenarios de seguridad internacional, se debe prestar particular atención a la relación existente entre las ventajas o desventajas que, en cada momento histórico, presentan las posturas ofensivas o defensivas del poder militar. La modificación de este equilibrio depende de mutaciones en las capacidades materiales, pero también -y en especial- de las percepciones de los actores¹².

En esta visión, cuando la agresión y la conquista son costosas, producen desaliento o tienden a fracasar y, por ende, se debilitan las tendencias hacia las guerras preventivas. Por el contrario, cuando las lógicas ofensivas corren con ventaja materiales,

¹¹ Walt, S, "Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies", *International Security*, Vol.22, No. 4, Spring 1999, y Walt, S, "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, Spring 1998.

¹² Van Evera, S, "Offense, Defense and the Causes of War", *International Security*, Vol. 22, No. 4, Spring 1998.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

tecnológicas, de alianzas, geográficas, etc., o se percibe que así es, los actores son más sensibles a las ganancias relativas y más reacios a la cooperación y al mantenimiento de alianzas duraderas.

Van Evera advierte que las Relaciones Internacionales deben prestar una mayor atención a los análisis multicausales, incluyendo el plano de las percepciones, dado que éstas pueden ser más fácilmente manipuladas que los aspectos vinculados al plano material. Afirmar también que es en este plano de las percepciones en donde se concentran temas tan importantes para la historia y el futuro de los conflictos como los errores de interpretación de la realidad -por la información parcial o distorsionada sobre uno mismo y el rival, los excesos de pesimismo u optimismo, de fortaleza o vulnerabilidad- y la capacidad de los Estados de auto-infringirse daños por sus apreciaciones y políticas erradas.

Análisis como los de Waltz o Van Evera, otorgan a la disciplina nuevos instrumentos para hacer referencia a situaciones tan concretas como que la mayor amenaza a la seguridad nacional de los EE.UU. puede no provenir de la segunda potencia nuclear del mundo (Rusia), sino de organizaciones terroristas potencialmente provistas de armas de destrucción masiva o que utilizan aviones comerciales o barcos como verdaderos misiles guiados. A una visión clásica de las Relaciones Internacionales le costaría concebir que una red integrada por unos pocos miles de terroristas, financiada con fondos infinitamente menores a los del presupuesto de Defensa de los EE.UU., pudiera atacar de manera contundente a las capitales económica y política estadounidenses, tal como ocurrió en Septiembre de 2001.

Esta realidad ha reducido el deber de abundar en detalles sobre la necesidad de visiones que asuman los cambios cualitativos ocurridos. Esta misma realidad lleva a una inevitable crisis o, al menos, al replanteo de estrategias tradicionales como las de disuasión y equilibrio de poder. En efecto, ¿cómo se activan los mecanismos que hacen creíble una disuasión -esto es, la existencia de una capacidad de retaliación real y efectiva- cuando el rival no es un Estado provisto de territorio, población y capacidades materiales físicamente identificables, sino que se trata de redes que -si bien pueden tener contactos y alianzas tácticas o estratégicas con algunos Estados- carecen de las propiedades básicas del tradicional actor estatal? ¿Qué rol le cabe a la diplomacia, la negociación y a los juegos de ganancias absolutas o relativas tan comunes en las relaciones interestatales?

Adicionalmente, en muchos casos se tiende a confundir el concepto de disuasión. Este término, que ha pasado a ser tema de debate aún en sectores no vinculados a la Defensa y la Seguridad desde la publicación de la mencionada Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los EE.UU., suele ser visto por algunos analistas como una actitud básicamente defensiva o reactiva. En realidad, la disuasión tiene desde su origen conceptual un fuerte contenido de capacidad ofensiva y aun de uso preventivo de la fuerza.

Por lo tanto, si estos recientes descubridores y defensores de la disuasión asumieran este principio básico de manual de estrategia militar, sería factible encontrar

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

un terreno de mayor moderación para analizar cuestiones tales como el renovado interés por los ataques preventivos.

Esta disquisición sobre la disuasión, así como las preguntas antes formuladas, no son nuevas en el campo de la seguridad y las Relaciones Internacionales, dado que, al menos desde fines de la década del '80, se viene hablando de nuevas amenazas, de amenazas asimétricas, de la privatización de la violencia, del ascenso de lógicas neomedievales y de lógicas de red por sobre las de jerarquía, entre otros temas.

Lo que sí es nuevo es su cruda puesta en el centro de la atención pública a partir del 11/9. Tal vez, si asumiéramos que estos eventos son al campo de la Seguridad y la Defensa lo que los flujos de capitales fueron a partir de los años '70 y '80 a la economía estado-céntrica, podremos entender lo acaecido en Septiembre de 2001 dentro de la larga transición a la que ya hemos hecho referencia, entre un mundo westfaliano y un mundo que aún carece de nombre pero que tiende a influir –y de modo creciente- en nuestra vida cotidiana y las de los actores estatales.

Con ello ¿decimos que por lo tanto estas lógicas unilateralistas y multilateralistas postwestfalianas están llamadas a converger y que no representan ningún desafío teórico y a nivel de toma de decisiones?. No, en todo caso advertimos que el debate que algunos plantean dista de resultar tan simple y que no necesariamente la estabilidad del sistema internacional y los avances morales en la Sociedad Internacional se darán de la mano de visiones multilateralistas que no asumen plenamente la existencia de esta Transición Larga y que por ende tienden a ver la realidad y a los necesarios instrumentos para operar sobre ella desde una perspectiva de “estatus quo”. Estos multilateralistas westfalianos en los hechos pueden tener efectos tan disruptivos para la estabilidad internacional como sus pares unilateralistas. En ambos, lo que impera es un desconocimiento o negación de los profundos cambios cualitativos (y no meramente cuantitativos o de distribución de capacidades entre los Estados) que están operando desde hace al menos tres décadas en el sistema internacional y con particular fuerza luego del fin de la Guerra Fría y los hechos del 11 de Septiembre.

El ascenso y aceleración de los cambios cualitativos dentro de la denominada Transición Larga así como el significativo cambio cuantitativo que represente la unipolaridad de una República Imperial como los EE.UU. (dotada de un régimen político democrático y ligados por fuertes lazos de seguridad, económicos y políticos a los países de la Unión Europea y Japón), tiene entre algunas de sus implicancias una progresiva erosión del marco jurídico-normativo propio del periodo estado-céntrico westfaliano con su énfasis en la soberanía del actor Estado. Si bien algunos rasgos de ello se pueden ver desde la misma post II Guerra Mundial y con particular fuerza en la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la posterior UE, es evidente que recién a partir del fin de la Guerra Fría y, más aún, los hechos del Septiembre 2001 esta tendencia se ha visto acentuada. Los Tribunales especiales creados en la década de los '90 por las Naciones Unidas por los hechos en Bosnia y Ruanda y la reciente conformación de la Corte Penal Internacional (CPI) son ejemplos en el primer sentido, en tanto que el contenido de la ESN de los EE.UU. parece ser una guía de lo que cabe esperar con respecto a lo segundo. Como hemos desarrollado previamente, estas

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

tendencias multilateralistas y unilateralistas, en caso que partan de reconocer los cambios cualitativos y los elementos básicos de la Transición Larga, podrían complementarse y lograr algunos mínimos denominadores comunes.

Entre los aspectos más significativos de estos cambios, no desprovistos de resistencia por parte de sectores que uno podría definir como representantes de las alas progresistas y conservadora-nacionalistas del paradigma westfaliano y estado-céntrico, figura la idea que existen Estados que por su tipo de régimen y conducta internacional no son legítimos. Las persistentes referencias a partir de los '90 a la presencia de "Estados villanos" son un reflejo en este sentido. La propia idea de institucionalizar la idea de crímenes contra la humanidad y sacarlo de la jurisdicción territorial-legal en donde se cometieron es otro paso en la misma dirección. Asimismo, en la declarada guerra al terrorismo internacional la ESN no solo coloca a esta amenaza transnacional como el principal enemigo de los EE.UU. y sus aliados durante las próximas dos décadas sino que también destaca el peligro a la seguridad que representan los posibles vínculos del terrorismo internacional con Estados agresivos y que desarrollar armas de destrucción masiva. Para ello, documentos rectores como la ESN del 2002 deje abierto el espacio para el uso de todo tipo de acciones (militares, económicas y diplomáticas) tanto sean unilaterales como multilaterales contra el terrorismo y sus eventuales socios estatales. Con ello se ratifica una de las ideas fuerza presente en este trascendental documento, las soberanías nacionales y las estructuras normativas derivadas del derecho internacional westfaliano no podrán servir de refugio frente a las acciones de los EE.UU. y sus aliados.

J. L. Gaddis llega a detectar en la nueva ESN el documento de este tipo más importante desde el desarrollado por G. Kennan en 1946 para orientar la estrategia de contención a la URSS y caracterizado por un fuerte contenido wilsoniano de extensión activa y concreta de la democracia, el mercado y los derechos humanos¹³. Un agregado que se podría realizar a esta especializada opinión, es que la misma histórica e influyente corriente de pensamiento neoconservadora de las Relaciones Internacionales existente en los EE.UU. (con su maduración y puesta en el centro de la escena durante las dos presidencias de R. Reagan y revitalizada ahora de la mano de la administración de G.W. Bush) tienen importantes puntos de solapamiento o superposición con el interés con estos tres tradicionales temas de agenda de la visión neo-wilsonian liberal. No obstante, tal vez la diferencia más importante entre ambas, y de por sí relevante, sea una mayor desconfianza del pensamiento neoconservador hacia las prácticas multilaterales y como las mismas pueden aletargar o dificultar la ejecución de políticas por parte de Washington. Tal vez, la conformación de un escenario unipolar luego del fin de la Guerra Fría y el notable dinamismo que presentó la economía de los EE.UU. en los '90 (burbuja financiera incluida), sean motivos más que válidos para el reforzamiento de estas dos ideas tradicionales caracterizadas por la idea rectora de los EE.UU. como una potencia cualitativamente diferente a las del pasado y dotada de una misión moral que cumplir.

¹³ Gaddis, J. L., "A Grand Strategy of Transformation", Foreign Policy, Nov-Dec 2002.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

La propia transición larga y, dentro de ella, los hechos del 11/9 hará que los sectores unilateralistas más lúcidos y pragmáticos tiendan a converger en temas sustanciales con los multilateralistas postwestaflianos. De acá podría surgir un nuevo consenso (si bien con los inevitables matices) que readapte al ordenamiento internacional a las nuevas realidades, tanto en el campo de la seguridad (el terrorismo catastrófico, el fenómeno de los "Estados fracasados" y la proliferación de tecnología hacia actores no estatales), la ecología (el efecto del cambio del clima sobre las personas y recursos naturales) y la economía (los flujos de capitales transnacionales y las innovaciones genéticas).

Si asumimos, como lo advierte J. Nye, que cuestiones como el terrorismo internacional y la globalización financiera requieren de respuestas caracterizadas por un salto cualitativo en la cooperación y coordinación entre los Estados y en donde la información y su adecuado procesamiento adquieren una importancia aun mayor que en el pasado, los multilateralistas postwestfalios parecen constituirse en la corriente teórica y de toma de decisiones que mejor interpretaría el sistema internacional presente y aun en el mediano y largo plazo. Ello lleva a Nye a proponer a mediados de la década pasada la necesidad de darle una importancia central a la información, en otras palabras el asumir que estamos adentrándonos aceleradamente en una era de la información. Para este destacado académico y ex funcionario en el campo de la Inteligencia Nacional de la administración Clinton, esta nueva era tiene su contraparte en el sector de la Seguridad dado que la conformación de coaliciones de información real y a tiempo entre Estados aliados se constituye en la mejor forma de hacer frente a las amenazas asimétricas o no convencionales que a su vez suelen estar ligadas entre sí (el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la depredación ecológica, la proliferación de tecnología de uso dual, etc.)¹⁴.

En esta nueva era, un gran aporte a una coalición internacional no necesariamente reposa en la cantidad de hombres o tanques que se mandan a una batalla sino en la calidad de la información que se adquiere, procesa y envía a sus aliados. En este sentido, luego del 11/9 ha tomado una mayor fuerza las referencias a la importancia clave que adquiere la información frente a amenazas como el terrorismo internacional. Tal vez pese a la tangible realidad del rol central de este tipo de lógicas para enfrentar las amenazas y riesgos antes mencionados, la convivencia de este fenómeno con la existencia de una Pax Americana (consolidada luego del derrumbe de la URSS, de la crisis de paradigmas ideológicos alternativos a la democracia y el mercado y al milagro económico que registraron los EE.UU. en la década pasada) coloca al tema del unilateralismo como un hecho o una potencialidad real. Tal vez lo que más cuesta asumir, dada la inercia histórica e ideológica de más de tres siglos de "Estadocentrismo", sea que muchos de los atributos de la actual unipolaridad estadounidense son más un reflejo de la posición de esta superpotencia dentro de la tradicional estructura de poder interestatal (con su combinación de poder militar,

¹⁴ Nye, J, "Limits of American Power", Political Science Quarterly, Vol. 117, No. 4, Winter 2002-2003.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

económico, geográfico y demográfico) que del escenario postwestfaliano a la que los lleva la denominada Transición Larga.

Al momento de revisar los antecedentes existentes en los EE.UU. con respecto a la forma de prevenir ataques terroristas catastróficos como los del 11-9, J. Nye subraya que la Comisión bipartidaria Hart-Rudman sobre la Seguridad Nacional advirtió acerca de la posibilidad de atentados terroristas masivos en suelo de los EE.UU. al tiempo que destacó la falta de preparación para hacer frente a esta amenaza¹⁵. Su versión final fue dada a conocer en Marzo del 2001 y no generó mucho interés entre los especialistas y formadores de políticas. En 1994, como Chairman del National Intelligence Council, el mismo advirtió sobre la existencia de nuevos mesianismos terroristas y su interacción con cambios e innovaciones tecnológicas que tienden a generar un poder que antes era solo privativo de algunos Estados. Se han tratado con ligereza todas estas conclusiones y advertencias. ¿Cuál es la razón?. Para J. Nye entre los motivos a resaltar se destacan:

- 1) El post '89 hizo sentir a los EE.UU. que era invencible e invulnerable, dado que ningún Estado o grupos de Estados lo podían balancear. Se hablaba de “sistema unipolar”, “hegemonía benigna” y “nuevo unilateralismo”.
- 2) El número de atentados terroristas en los '90 se redujo con respecto a los '80.
- 3) Los triunfos en la Guerra del Golfo y en los Balcanes.
- 4) El menor interés en temas internacionales en los EE.UU.
- 5) La resistencia a creer que el terrorismo era una amenaza real, a pesar del ataque al WTC en 1993 y en Oklahoma en 1995.
- 6) Algo se avanzó entre 1995 y 2000, pero no fue suficiente.
- 7) El presupuesto antiterrorista creció un 50% entre 1996 y principios del 2001.
- 8) Los fondos destinados a la prevención pasaron de 0 a 1,5 billones en el 2000.

En un medular documento elaborado en 1999 por *The Royal United Service Institute for Defence Studies*, se evaluaba que en la visión del Departamento de Estado de los EE.UU. la nueva tendencia de terrorismo internacional había estado mutando a lo largo de estos años, tanto en lo que respecta a la forma de atacar como a los blancos seleccionados¹⁶. A partir de ese momento, sería más usual el denominado “terrorismo espasmódico”, tanto sea de grupos o de individuos. Se trata de ataques esporádicos,

¹⁵ Nye, J, “Government’s Challenge: Getting Serious About Terrorism” en J. F. Hoge Jr. and G. Rose (Edit), How Did This Happen? Terrorism and the New War, Council on Foreign Relations, 2001.

¹⁶ Robinson, T, The New Breed – The 21st Century Terrorist, Newsbrief, The Royal United Service Institute for Defence Studies, July 1999.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

con énfasis en lograr masivas cantidades de bajas, sin necesidad de grandes organizaciones nacionales y con demandas políticas poco definidas para el observador.

Agregaba que si bien el número de ataques terroristas se han reducido con respecto a los '70, en los '90 existe en disposición una mayor cantidad de explosivos y armas. Al mismo tiempo que las mismas tienden mayor poder explosivo y de destrucción que en el pasado. En 1998 hubo 741 muertos y 5900 heridos por ataques terroristas. Por lo tanto, la tendencia es a menos número de atentados y mayor cantidad de víctimas.

Estas actividades terroristas son de naturaleza transnacional, y suelen tener ciertos lazos o interacción entre sí. Se trata básicamente de individuos o grupos ligados a actividades extremistas en el campo de la religión, las etnias, anarquismo y el milenarismo. Su reducido tamaño, los hace poco sujetos a la infiltración. Al mismo tiempo, sus difusas demandas políticas complejizan eventuales negociaciones. Este nuevo terrorismo tendrá gran capacidad de lograr sustanciales grados de miedo en las sociedades.

Detectaba asimismo, un creciente peso de cuestiones económicas y comerciales en la actividad de algunos grupos extremistas. Esto se hacía evidente en América Latina, en especial en países como Colombia y Perú así como en otras regiones como es el caso de Rusia. Todo ello en interacción con actividades ligadas al narcotráfico.

Con respecto al uso de armas no convencionales por parte de terroristas, advertía, que su uso y adecuada utilización distaba de ser una tarea sencilla. Por lo tanto, al menos por el momento, el principal riesgo era que algunos de estos grupos terroristas adquiriera alguna arma de destrucción masiva de los arsenales de los Estados. No obstante, pese a la necesidad de tener en cuenta la posibilidad del terrorismo no convencional, el terrorismo seguiría utilizando explosivos y armas livianas. Mientras tanto, irán creciendo lentamente el terrorismo informático y atentados con armas no convencionales.

Uno de los temas claves para analizar el debate en el campo de la Teoría de las Relaciones Internacionales y con ello intentar interpretar el mundo ha sido históricamente la cuestión de las polaridades en el sistema internacional. En otras palabras, si se trataba de un sistema en donde imperaban una, dos o múltiples potencias relevantes. Desde la fundadora obra de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso, esta cuestión ha sido motivo de debate y diferentes interpretaciones. El periodo posterior al fin de la Guerra Fría no fue la excepción en este sentido.

A pocos meses de la caída del Muro de Berlín autores neconservadores como Ch. Krauthammer hacían referencia a la existencia de un momento unipolar¹⁷. El siempre influyente K. Waltz, padre fundador del realismo estructural, comenzó también a hablar de un inesperado (por las razones que desarrollaremos posteriormente) momento

¹⁷ Krauthammer, Ch. "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, No. 70, Winter 2002/2003.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

unipolar en transición hacia un escenario multipolar y desde la misma corriente, teóricos como C. Layne se referían al escenario post '89 como la Ilusión Unipolar¹⁸.

Aun S. Huntington, que a comienzos de la década de los '90 se inclina por focalizar su atención en los aspectos culturales y civilizatorios del nuevo contexto internacional más que en las polaridades estatales, nos brinda un nuevo término: el unimultipolarismo¹⁹. Con ello, Huntington transmite la necesidad de reconocer la ambivalencia entre el poder incontrastable de los EE.UU. y no obstante ello la imposibilidad de esta única superpotencia de afrontar de manera solitaria o unilateral todos los temas relevantes de la agenda internacional. Todo ello, en un contexto caracterizado por el lento ascenso de potencias regionales, la naturaleza en gran medida benigna del poder americano (lo cual retrasa la conformación de alianzas que busquen equilibrar su poder) y el mayor peso e influencia de las variables culturales al momento de explicar las presentes y futuras alianzas.

En el caso de realistas ofensivos como J. Maersheimer, los '90 comienzan con una alarmante advertencia sobre un regreso al pasado o sea el ingreso del mundo post Guerra Fría en un tenso y potencialmente belicoso escenario multipolar como los existentes en 1914 y 1939. Tal como sucederá con muchos otros casos, este polémico autor ira variando su postura hacia un mayor énfasis en el rol predominante de los EE.UU. y la necesidad y capacidad que esta única superpotencia desarrolle estrategias de *offshore balancing* como las efectuadas por el Reino Unido durante su periodo de apogeo²⁰. En el caso de las corrientes institucionalistas-liberales, tal como es el caso de J. Nye, se resisten a hablar de un mundo uni o multipolar y en su lugar prefieren hablar de la presencia de tres niveles: 1) en el plano estratégico militar, la existencia de una unipolaridad estadounidense 2) en el plano económico-financiero-comercial, un multipolarismo compartido por los EE.UU., Japón y la Unión Europea 3) un plano de actores transnacionales (legales e ilegales) en donde no impera el control absoluto de los Estados. Un claro exponente de la denominada corriente liberal estructural, J. Ikenberry, prefiere combinar su reconocimiento de una unipolaridad (no necesariamente breve o a mediano plazo) con el de una hegemonía (con su combinación de atributos militares, económicos y de cooptación ideológica-cultural) incontestable de los EE.UU.

Un realista como Wohlforth realiza una descripción de la realidad presente y futura con grandes puntos de contacto con Ikenberry, pese a la raíz liberal de este último²¹. En este caso, no solo se destaca la existencia de unipolaridad y hegemonía sino que también se postula la necesidad de políticas en todos los planos que tiendan a preservar esta situación en el largo plazo dada las ventajas que brinda a la seguridad y prosperidad de los EE.UU. y la mayor estabilidad que le brinda al sistema internacional.

¹⁸ Layne, C, "The Unipolar Illusion: Why New Great Power Will Rise", International Security, Vol. 17, Spring 1993.

¹⁹ Huntington, S, "The Lonely Superpower", Foreign Affairs, Mar/Apr 1999.

²⁰ Mearsheimer, J, The Tragedy of Great Power Politics, WW Norton & Company, New York, 2001.

²¹ Wohlforth, W. "The Stability of a Unipolar World", International Security, Vol. 24, No. 1, Summer 1999.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Para ello afirman, se debe llevar a cabo una adecuada combinación de elementos unilaterales pero siempre preservando un importante espacio para la coordinación y cooperación multilateral. En lo que a ello respecta, no se encuentran diferencias radicales con la posición de convencidos multilateralistas como J. Ikenberry.

Uno de los desafíos teóricos y a nivel del desarrollo de políticas es el comprender hasta que punto la puesta en el centro de la escena del terrorismo internacional y sus potenciales aliados (los denominados “Estados villanos” con sus regímenes políticos no democráticos, respaldo al terrorismo y desarrollo de armas no convencionales, pero también caracterizados por carecer de las capacidades militares, demográficas y económicas para aspirar a ser actores centrales de la estructura de poder internacional) implica el fin o la atenuación sustancial de las tradicionales disputa de poder entre los Estados y eventuales escenarios de rivalidad geopolítica como en el pasado. En otras palabras, ¿a partir de ahora los principales actores estatales del sistema internacional se verán compelidos a cooperar más estrechamente entre si frente a la amenaza común del terrorismo y la necesidad de darle una mayor previsibilidad y estabilidad a la tan mentada globalización económica? ¿O por el contrario, estos dos desafíos no hacen más que enmascarar o cubrir el ascenso de un nuevo ciclo de rivalidad y competencia interestatal entre los EE.UU. y una o más potencias que aspiran a escalar en la estructura de poder (básicamente la no democrática, demográficamente imponente y nuclearmente dotada China)?. La respuesta por nosotros propuesta evita caer en algunos de estos dos extremos, si bien tiende a acercarse más al primer interrogante. Para ello nos basamos en reconocer que la amenaza representada por el terrorismo internacional dotado de estrategias asimétricas y, a futuro, armas de destrucción masiva representan un peligro claro y presente. Más aun si como parece, algunos de sus principales mentores parecen haber detectado (certeramente) importantes grados de sensibilidad (para no hablar de vulnerabilidad) en la globalizada e interdependiente economía internacional. A modo de ejemplo, cabría que recordar que los atentados del 11-9 más allá de su espectacularidad se limitaron al uso de tres aviones comerciales como vectores misilísticos y no el uso de armas químicas, biológicas o nucleares. Pese a no ser un ataque catastrófico de este tipo, derivó en el cierre de la Bolsa de New York por una semana, la necesidad de que la Reserva Federal redujera rápida y sucesivamente la tasa de interés de referencia, provocó un debilitamiento del ya débil crecimiento de la economía de los EE.UU. e internacional, impactó en la relación cambiaria entre el dólar, euro y yen; provocó o aceleró la quiebra de numerosas empresas del sector aeronáutico y de seguros (provocando centenares de miles de despidos), activó un aumento de cerca de 50 mil millones de dólares en los gastos de Defensa de los EE.UU. y profundizó el déficit del déficit fiscal de este país (si bien con responsabilidad compartida con el recorte impositivo del 2001).

Todo ello, sin contar el traumático efecto sobre la psicología colectiva del ciudadano promedio de la principal superpotencia, la realización de los cambios en la burocracia federal de mayor magnitud desde el comienzo de la Guerra Fría (incluyendo la creación de la Secretaria destinada a la *Homeland Security* y del Comando Norte de las Fuerzas Armadas), la alteración en el equilibrio entre libertad y seguridad y derechos y garantías del ciudadano de este país, etc. Todo ello, derivado por el uso no convencional de tres aviones de pasajeros!. De más está decir que cabría esperar si

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

durante las próximas dos décadas de produjera al menos un ataque masivo con armas químicas, biológicas o nucleares. En este mismo sentido, es altamente probable que parte sustancial de estos cambios psicológicos, políticos, burocráticos, legales, etc., tiendan a reducir una posibilidad de este tipo o al menos a dotar las autoridades de instrumentos para afrontar sus consecuencias de manera menos traumática de lo que podría ser.

La coexistencia entre el “balance de amenaza” y el “balance de poder”: el rol de Rusia y China en la nueva agenda (guerra al terrorismo) y en la agenda tradicional (competencia interestatal)

Con todo lo previamente mencionado, queda claro nuestro rechazo a las argumentaciones que tienden a ver la guerra al terrorismo como un mero ejercicio de distracción o que enmascara básicamente intereses subalternos. No obstante, tampoco desconocemos que tanto en el ámbito académico como en el de las toma de decisiones de los EE.UU. los ojos están puestos también en un escenario distante al menos 20 años del actual. Es un escenario en donde se asume la posibilidad cierta que China haya dado pasos sustanciales (y aun algunos traumáticos) hacia su desarrollo pleno como potencia económica, política y militar. Es por lo tanto la guerra al terrorismo un periodo de transición que separa la Guerra Fría y la bipolaridad 1945-1989 de una repetición de la misma pero con China en el lugar de la URSS ?. Planteado en términos tan extremos y cíclicos, la respuesta sería no. No obstante también es verdad, que este mix de competencia y cooperación que caracteriza a la relación entre los EE.UU y China tiende a reflejar una realidad en donde coinciden teóricos tan diversos como B. Russett, S. Huntington, P. Kennedy, J. Maersheimer y J. Nye pero también personas ligadas a la definición y-o ejecución de políticas como es el caso del Secretario de Defensa de los EE.UU. D. Rumsfeld, la Consejera Nacional de Seguridad C. Rice y E. Cohen. Todos ellos, como veremos, con palabras más o menos directas asumen a China como el único actor estatal (potenciado por su amplia diáspora en diversos estados asiáticos y aun en occidente) con la masa crítica necesaria para llegar a ser algún día una verdadera superpotencia. Si bien sus indicadores económicos y de desarrollo social y tecnológico están muy distantes del Japón o la UE, también es verdad que China no solo no posee un régimen democrático como estos dos aliados estratégicos de los EE.UU. sino que también su economía (pese a los ya casi 24 años de orientación hacia ciertas prácticas del capitalismo) se mantiene mucho mas cerrada y dirigista que otros países emergentes y, no menos importante, sus vectores misilísticos intercontinentales dotados de cabezas termonucleares seguramente tienen entre sus blancos algunos de los principales centros estratégicos de los EE.UU.

Uno de los casos más impactantes es el de un destacado teórico liberal – neokantiano como es B. Russett. El mismo, en un importante trabajo en donde se analiza el futuro de la OTAN en el escenario de la post Guerra Fría llega a la conclusión que uno de los objetivos estratégicos básicos y a largo plazo de los EE.UU. y de la misma OTAN es lograr crecientes espacios de coordinación y cooperación con Rusia

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

con el objeto de prepararse para una segura aunque lejana necesidad de proceder a la contención y socialización del poder chino²².

En el caso de Huntington, en su ya famosa obra sobre el choque de las civilizaciones se advierte sobre el peso central que los aspectos culturales tendrán en la determinación de los escenarios de competencia y cooperación en el sistema internacional. En este contexto, Huntington destaca la previsible y creciente tensión entre el mundo Occidental con China y el mundo musulmán²³. J. Maersheimer, uno de los más destacados exponentes del denominado realismo ofensivo subraya la necesidad que los EE.UU. procedan a ver la China como un rival estratégico y como una potencia ascendente que debe ser contenida por medio de estrategias de *offshore balancing* o balances de poder regionales tal como los realizados por el Reino Unido en el pasado con el propósito de evitar el ascenso de potencias regionales hegemónicas y con aspiración global²⁴.

En el mismo sentido J Nye argumenta sobre la necesidad de que los EE.UU. combinaran de manera sofisticada y sostenida un mix de elementos de contención y de compromiso²⁵. Para cumplir con lo primero, se requería la articulación de crecientes relaciones económicas, políticas y militares entre los EE.UU. y los vecinos de China tales como el mismo Vietnam comunista, dotar a Taiwán de la capacidad de la autodefensa, preservar y adaptar la presencia militar de los EE.UU. en Japón y Corea del Sur, alentar la reconciliación y la cooperación entre las restantes potencias asiáticas que por razones históricas tienen resquemores entre si (el caso de Japón y Corea del Sur) igual o mayores que los elementos que las hacen ver a China como una amenaza o como un rival. En cuanto a los elementos de compromiso, se destaca el potenciar los procesos de inserción de China el mercado internacional, su lento proceso de apertura política, el alentar el desarrollo mayores grados de intereses económicos cruzados entre China y las potencias Occidentales y su incorporación al entramado de regímenes e instituciones internacionales tales como la OMC. La visión subyacente en este documento, parece ser la de actuar simultáneamente desde visiones de rival estratégico y de socio económico.

En el escenario internacional post 11-9, han tomado fuerza las referencias y las acciones concretas que tienden a demostrar un salto cuantitativo y cualitativo en la cooperación de los EE.UU. con Rusia y China en materia de lucha contra el terrorismo. La máxima jerarquía que la nueva visión de seguridad estadounidense la da a la guerra contra las redes del terrorismo internacional y su nexos con la proliferación de armas no convencionales y "Estados villanos" que respaldan de manera directa o indirecta al terrorismo, posiciona a estas dos grandes potencias regionales dentro de un nuevo y poco esperado patrón de interacción con Washington. Asimismo, tanto China como

²² Russett, B. and A. Stam; "Russia, NATO and the Future of Chinese Relations", Political Science Department, Yale University, 1998.

²³ Huntington, S, "El enfrentamiento de civilizaciones?", Agora, número especial 14-15, 1er semestre 1998

²⁴ op cit, Mearsheimer, J. (2002).

²⁵ Nye, J, "Redefining NATO's Mission in the Information Age", NATO Review, Nro.4. Winter 1999.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Rusia tienen su respectivo interés en potenciar la lucha contra organizaciones armadas que por cuestiones religiosas, étnicas y/o político-económicas llevan a cabo acciones terroristas contra ambos Estados. En el caso de Moscú, la situación en Chechenia se constituye en el más claro exponente en esta materia. Si antes del 11-9 las operaciones militares de Rusia en esta región separatista eran vistas por amplios sectores oficiales y periodísticos de Occidente como algo más cercano a una guerra por la independencia que un escenario de operaciones de la lucha contra el terrorismo internacional, ello ha mutado a una visualización crecientemente cercana a este último escenario.

Siguiendo con el caso del nuevo patrón de relación ruso-estadounidense, cabe recordar que las operaciones militares que los EE.UU. desarrollaron en Afganistán a partir del 2001 tuvieron como bases operativas un conjunto de ex Repúblicas Caucásicas de la ex URSS y todo ello ha derivado en una creciente presencia militar de los EE.UU. en zonas del Mar Caspio y del Cáucaso. Si bien los antecedentes de este proceso se remontan a la década de los '90, por medio de crecientes relaciones políticas, económicas y de Seguridad entre Washington y algunas de estas repúblicas (que buscaban limitar la influencia rusa y maximizar la oportunidad de negocios con empresas occidentales) los hechos del 11-9 han acentuado y acelerado estos procesos²⁶. Frente a ello, el gobierno de V. Putin parece haber optado por una estrategia de negociación y de juego de suma positiva en lugar de intentar ensayar prácticas agresivas en lo diplomático, económico o militar.

Si bien de manera mucho menos pública, las acciones armadas de los grupos separatistas musulmanes en el Oeste de China han comenzado a ser interpretadas en el mismo sentido. Llegado a este punto, cabría concluir que a los efectos prácticos en materia de replanteos en las alianzas y coaliciones internacionales, reasignación de recursos, jerarquización de las agendas, etc., el 11-9 ha tenido, en sus efectos prácticos, el mismo impacto e influencia que una guerra interestatal de primera importancia. Asimismo, si bien muchos de los teóricos citados tienden a relativizar la idea de definir el actual escenario como guerra al terrorismo (dado que en esta lucha el factor militar no parece superar en importancia al de la inteligencia y las fuerzas policiales) también cabe reconocer la paradoja antes mencionada. Por ende, tal vez por primera vez en muchos siglos un conflicto que tiene los efectos propios de una guerra no puede resolverse básicamente por medio del poder militar.

El vínculo estratégico con Rusia y China: más diferencias que semejanzas

Por ende, ¿este mayor acercamiento entre los EE.UU., Rusia y China en materia de lucha contra el terrorismo implica la licuación sustancial de las tensiones geopolíticas a largo plazo entre estos Estados?. Una respuesta taxativa hacia cualquiera de las posibilidades tendería a desconocer los fuertes matices y complejidad del tema. De lo que se puede estar razonablemente seguro es que una respuesta afirmativa se limitaría básicamente a la relación entre Washington y Moscú por las razones que desarrollaremos inmediatamente. No obstante, no parece ser comparable el escenario

²⁶ Mandelbaum, M., "Foreign Policy as Social Work". Foreign Affairs, January/February 1996.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

en lo que respecta a la relación geopolítica y de seguridad a largo plazo entre Washington y Beijín.

Tal como hemos visto previamente, tanto en el ámbito académico, como de influyentes columnistas que abordan temas internacionales y de documentos oficiales como la ESN, China es considerada un rival o un competidor estratégico de primera importancia (vis-à-vis otras potencias regionales). Su fuerte crecimiento económico (con cifras que duplican y triplican el promedio del crecimiento de las potencias Occidentales), su masa demográfica, sus características continentales, la existencia de una extensa diáspora a lo largo de Asia, los antecedentes históricos sobre la fuerza de corrientes nacionalistas y con profunda desconfianza hacia Occidente, la naturaleza autoritaria de su régimen político, la existencia de violaciones sistemáticas de los DD.HH., su economía aun altamente regulada y estatizada, su capacidad termonuclear y de misiles intercontinentales (basados en tierra y en submarinos), sus tensiones militares y diplomáticas con Taiwán, los antecedentes aun relativamente cercanos de su intervención militar (directa e indirecta respectivamente) en las guerras que los EE.UU. enfrentaron en Corea y en Vietnam, las fuertes tensiones sociales, ecológicas y políticas que se esperan en su proceso de reformas, el peso político y económico interno de sus Fuerzas Armadas y su política de transferencia de tecnología bélica no convencional a países rivales de los EE.UU. en Asia y Medio Oriente, son algunos de los factores a tener en cuenta. Por todos ello y tal como ya lo recomendaba el documento elaborado por J. Nye a mediados de los '90, los EE.UU. deberían de llevar a cabo un mix de contención y compromiso con China.

Tal vez, la cooperación contra el enemigo en común que representa el terrorismo islámico no tienda a alterar de manera sustancial esta ecuación. Si en cambio, parece posible asistir a un salto cualitativo en lo que se refiere a la relación entre la potencia unipolar y Rusia. En este sentido, la fuerte influencia del Islam en amplias regiones limítrofes a Rusia y guerras abiertas como es el caso de Chechenia y en menor medida en Georgia colocan a Moscú como un actor indispensable e interesado en la guerra al terrorismo internacional de raíz fundamentalista. Otra variable del campo de la seguridad, pero de fuerte contenido geopolítico es la trascendencia que tendría Rusia en una estrategia amplia de contención a una futura superpotencia China. Como hemos visto, B. Russett no duda en proponer una mayor interacción y cooperación entre la OTAN y Rusia para avanzar en este sentido a lo largo de las próximas dos décadas. Si orientamos nuestra atención a otro conjunto de variables, nos encontraremos con una Rusia que si bien podría ser considerada una "democracia no liberal" no se pueden dejar de reconocer los pasos que se han dado en lo que se refiere a la liberalización política y económica con respecto al régimen soviético colapsado en 1991²⁷. Asimismo, existen pasos concretos de organizaciones occidentales como la OTAN y la UE en buscar mecanismos de cooperación con Rusia. Otro factor interesante a tomar en cuenta, es como a pesar de la abismal superioridad en armamento termonuclear (en este campo la relación es cercana a 70 a 1 o más), biológico y convencional (Moscú es desde los '90 el

²⁷ Russett, B.: Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World, Princeton University Press, 1993.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

principal exportador de armamento hacia China) de Rusia con respecto a China, en los EE.UU. se tiende a focalizar la atención, especialmente en la proyección en el tiempo, en China.

Desde una perspectiva realista de equilibrio de poder, Occidente tendría en Rusia un rival militar formidable con respecto a las actuales y aun futuras capacidades chinas. Pero al parecer, debemos recurrir a lo que S. Walt denomina “balance de amenaza” (y no de poder o capacidades concretas) para entender la razón de esta aparente contradicción. En la visión de Walt, los actores en el sistema internacional no necesariamente focalizan toda su atención en las capacidades materiales sino que se ven sometidos a la influencia de sus percepciones sobre las intenciones, naturaleza e historia del actor en cuestión. En este escenario, la ecuación parece estar consolidando la percepción de China como un rival más que como un socio estratégico a largo plazo.

En lo que respecta a las visiones sobre los replanteos en las alianzas post 11-9 de algunos de los más destacados formadores de políticas de la actual administración de G.W. Bush y la de su antecesor W. Clinton, se destaca lo expresado por el Secretario de Defensa, D. Rumsfeld, al momento de afirmar que “las misiones determinan las coaliciones y no a la inversa” como forma de enfatizar la necesidad de mente abierta y flexibilidad al momento de articular alianzas (muchas de ellas *ad hoc*) en la guerra contra el terrorismo internacional y los Estados ligados a esta amenaza. En este contexto, el funcionario estadounidense no ha dudado en advertir a sus aliados de la OTAN sobre la necesidad que esta organización se readapte a las nuevas amenazas y circunstancias estratégicas si es que quiere evitar caer en la irrelevancia y en una aguda crisis de identidad. En lo que respecta a las tareas a desarrollar por los mismos EE.UU., Rumsfeld, aun antes del 11-9 pero con particular fuerza luego de estos hechos, se ha mostrado partidario de una profunda reforma cualitativa de la estructura de las Fuerzas Armadas de su país. La idea es contar con un poder militar que aproveche al máximo las innovaciones tecnológicas, que esté dotado de flexibilidad y capacidad de reacción para hacer frente a un escenario incierto y con amenazas asimétricas y no convencionales. Un cambio desde la posición mental de cuantificar las capacidades del rival interestatal, a centrar más la atención en el “balance de amenazas” de actores no estatales y que operan en red.

Una verdaderamente nueva cosmovisión de la Seguridad Nacional, que asume las agudas limitaciones que presenten principios tan caros al sector como la disuasión, el balance de poder, la retaliación, la cuantificación de capacidades material-bélicas del rival, etc. ¿ello implica una transformación de las Fuerzas Armadas de los EE.UU. hacia tareas básicamente ligadas a la guerra al terrorismo internacional?. No precisamente. En todo caso el asumir la necesidad de compatibilizar a nivel de doctrinas y capacidades de hacer frente a actores no estatales como las redes del terrorismo internacional con el ataque preventivo, la disuasión y-o la contención contra potencias regionales hostiles. Por último, y no por ello menos importante, en la visión de Rumsfeld la guerra al terrorismo se constituye en un desafío clave para la Seguridad Nacional de los EE.UU. y sus aliados para las próximas dos décadas pero acompañando todo este proceso y esperando en el futuro la existencia de un escenario geopolítico de competencia

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

estratégica-militar entre los EE.UU. y una potencia que si bien no es citada expresamente parece presentar todas las características de China.

Para el ex Secretario de Defensa de los EE.UU. durante la administración Clinton, W.J. Perry, este país tiene masivas fuerzas nucleares y convencionales lo cual le brinda una disuasión muy creíble. No obstante, agrega, los grupos terroristas son menos disuadibles, por ende la disuasión y la prevención pueden fallar²⁸. En este escenario, la inteligencia tiene un rol central así como la cooperación internacional. A su vez, se deben coordinar y readaptar las instituciones internas y mejorar la cooperación externa (especialmente el área de la inteligencia con países como China y Rusia). En cuanto a la estructura de las Fuerzas, se deben priorizar la capacidad de despliegue rápido y de proyección de fuerzas y darle mayor importancia a la tecnología de la información sin que implique descuidar las fuerzas convencionales.

En el caso de E. Cohen, destacado académico y asesor de D. Rumsfeld en materia de temas militares y de Seguridad Nacional, en un artículo publicado en el 2001 resalta la necesidad de una profunda reforma cualitativa en la estructura de Defensa de los EE.UU. y se enumeran muchas de las afirmaciones y presunciones vertidas en los párrafos anteriores al analizar los lineamientos de políticas propuestos por el actual Secretario de Defensa de ese país. Tal vez, el agregado más explícito que formula Cohen es la necesidad de cambiar el foco de atención estratégico-militar desde Europa y en su lugar jerarquizar el escenario asiático y en especial la rivalidad estratégica que encarna y encarnará China. Ello lo lleva a Cohen a asumir la necesidad de que los EE.UU. preparen sus fuerzas militares para las eventuales guerras del futuro, que tendrán, según su visión, a la región asiática como la más probable (cabe recordar que aun durante la Guerra Fría los conflictos en Corea y en Vietnam representaron niveles de violencia nunca vistos en el escenario europeo post 1945). Frente a ello, propone mayores niveles de inversión en las ramas navales y aéreas del poder bélico de los EE.UU. dado que las mismas serían particularmente adecuadas para el escenario asiático²⁹.

Reflexiones finales, mirando al hemisferio occidental

El fin de la guerra fría incrementó las referencias y la preocupación por la existencia de las “nuevas amenazas” o “amenazas asimétricas”, encarnadas por problemáticas tales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas livianas y de tecnología QBN y el crimen organizado. Las políticas de Defensa y de Seguridad Interior de los países del Hemisferio a lo largo de la última década pusieron en evidencia la existencia de heterogéneos esfuerzos –tanto en el tiempo como en los contenidos- en la búsqueda de adaptación a esta nueva o más bien revalorizada y repotenciada agenda.

²⁸ W. J. Perry, “The New Security Mantra. Prevention, Deterrence, Defence” en J. F. Hoge Jr. and G. Rose (Edit), How did This Happen? Terrorism and the New War, Council on Foreign Relations, 2001, USA.

²⁹ op. cit., Cohen, E. (2002).

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Los procesos antes mencionados también estuvieron caracterizados por la interacción –con espacios de fricción y cooperación- entre los intereses nacionales de cada uno de estos Estados y la agenda de Seguridad Hemisférica que emanaba de los EE.UU., en su condición de superpotencia a escala continental e internacional. El fuerte peso de la agenda económico-comercial en los '90, la difusión de la democracia y una mayor apertura económica –dos tradicionales premisas de la visión neokantiana de la paz internacional- tendieron a debilitar la presencia de un amplio y sistemático debate político y social sobre las cuestiones de Defensa y Seguridad Interior. No obstante, el nuevo siglo dejaría ver de manera más nítida y traumática la necesidad de volver a pensar la realidad en una clave que le diera más espacio al plano de la seguridad doméstica, hemisférica e internacional. En este sentido, se conjugaron la existencia de fuertes turbulencias políticas, sociales y económicas, un fuerte crecimiento de la inseguridad ciudadana–y aun más, de la percepción de inseguridad-, la escalada de situaciones de conflictos históricos como es el caso de Colombia, la violencia social en la Argentina durante el 2001, el desafío por parte de bandas armadas al poder estatal en importantes ciudades del Brasil y la presencia y el accionar de grupos ligados al terrorismo internacional. De ello se puede concluir, que si bien en regiones como Medio Oriente y Asia los riesgos a la estabilidad internacional derivan de la presencia de “Estados fuera de la Ley” o “Villanos” dotados de armas no convencionales y lazos con redes del terrorismo internacional, en América Latina la amenaza parece surgir más bien de “Estados débiles” y de tendencias al desorden y el caos que, a su vez, tienden a potenciar el accionar de las amenazas asimétricas.

¿Será el trágico el 11 de Septiembre del 2001 el que marcará un antes y un después en materia de Seguridad Hemisférica e Internacional?. El tantas veces anunciado “terrorismo catastrófico” o “masivo” hacia su plena aparición en el país rector en materia de seguridad internacional. A partir de ese momento fue madurando más aceleradamente un conjunto de reflexiones que irían dando forma a una verdadera *Grand Strategy* de largo plazo que por su trascendencia algunos comparan con las desarrolladas en el primer tramo de la Guerra Fría. La “Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU.” de Septiembre 2002, las definiciones del Secretario de Defensa de los EE.UU., D. Rumsfeld, en la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas en Octubre 2002 –centradas en el riesgo de las “zonas no gobernadas” y la interacción entre terrorismo, corrupción y el crimen organizado- y la “Estrategia de Nacional para combatir el Terrorismo” publicada por el Departamento de Estado de los EE.UU. en Febrero 2003, son pasos inequívocos en ese sentido.

En términos del Secretario General de la OTAN, Lord Robertson, se debe reconocer que los medios y actores no militares tienen un rol central en la lucha contra el terrorismo y las nuevas amenazas pero que también el factor militar tiene misiones relevantes que cumplir³⁰. Agrega que es vital asumir que se ha debilitado la división entre la seguridad interna y la externa, que ya no basta con la tradicional división del trabajo entre la seguridad interior y la Defensa externa y que es fundamental el

³⁰ NATO: Speech by the Secretary General at the NATO-Russia Conference on "The Role of the Military in Combating Terrorism", Dec 9, 2002.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

desarrollo de la cooperación multilateral para hacer frente a amenazas – muchas veces vinculadas entre sí- como los conflictos regionales, el terrorismo, la proliferación de armas QBN, los desastres ambientales, el crimen organizado y los tráficos ilegales. Por ello, a su entender, resulta absurdo que un Estado no use todas sus capacidades para hacer frente a este nuevo escenario estratégico. En este contexto, las fuerzas militares no podrían trabajar adecuadamente sin un marco político-estratégico que guíe su acciona siendo fundamental entrenar adecuadamente a los militares y capacitarlos para facilitar y optimizar su interacción con las agencias civiles dentro del respeto de los derechos y la seguridad de los ciudadanos. Concluye afirmando que cabe tener en cuenta que el uso desproporcionado o inadecuado de la fuerza derivará en algo ineficiente y contraproducente.

La desestabilizadora combinación de “Estados terroristas” o “villanos”, las redes del terrorismo internacional –y sus aliados tácticos o estratégicos a niveles regionales o nacionales- y la proliferación de armas no convencionales pasó a ser el centro de la preocupación de las próximas décadas. En este contexto, la ESN realiza un agudo análisis sobre la interacción y cooperación entre el terrorismo internacional y el crimen organizado así como la necesidad de poner límite a la difusión de “espacios o zonas no gobernadas” y “Estados débiles” que sirven de base a este tipo de actores no estatales. Frente a la naturaleza de estas amenazas, la cooperación bilateral y multilateral en materia de Seguridad, Defensa, flujos financieros y de mercaderías pasa a tener una importancia vital. En este contexto, *the Rule of Law* y la fortaleza del Estado democrático y de sus instituciones adquieren una relevancia estratégica concreta frente a enemigos no estatales que ven en los “Estados débiles” y “democracias no liberales” un terreno fértil para su accionar.

Uno de los objetivos del presente trabajo ha sido proponer la posibilidad y la necesidad de llevar a cabo una articulación –tanto al interior de cada país del hemisferio como entre ellos- de alianzas políticas-sociales y de Seguridad y Defensa y de un accionar político y docente claro y activo que permita explicar la trascendencia y utilidad de esta nueva *Grand Strategy* de los EE.UU., y su carácter de condición estrictamente necesaria para la mejora sostenible del bienestar económico y la estabilidad. Partiendo de la premisa de que su núcleo duro contiene un conjunto de prioridades y cursos de acción que están en condiciones de generar amplios consensos o respaldos domésticos e internacionales; el énfasis de la nueva estrategia – básicamente en aquellos contenidos que se refieren al hemisferio americano – en *the Rule of Law*, en la necesidad de instituciones sólidas, en el alertar sobre la fortaleza que escenarios caracterizados por la corrupción y el desorden le brindan a las nuevas amenazas y en poner en evidencia la perversa interacción que existe entre los actores ligados a la inseguridad ciudadana con aquellos ligados de manera directa o indirecta al narcoterrorismo, genera una masa crítica de temas que adecuadamente articulados y comunicados podrán posibilitar la capacidad de aplicación de las políticas y a su vez permitir mayores consensos internos y externos. Tanto sean amplios segmentos sociales –populares, medios y altos-, organizaciones no gubernamentales (ONG) y análisis económicos que le asignan creciente trascendencia a la seguridad ciudadana, los sectores empresariales, intelectuales, políticos, sociales y aun los mismos organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial y BID) que -tanto desde posturas

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

liberales, conservadoras o progresistas- le otorgan una creciente prioridad a cuestiones como la calidad de las instituciones republicanas y la seguridad jurídica, se erigen en actores a sumar en la articulación de estos nuevos consensos.

En otras palabras, la nueva estrategia tiene el potencial de conjugar y compatibilizar intereses nacionales básicos de los países del hemisferio (estabilidad, seguridad, calidad institucional, transparencia y desarrollo), de ayudar a desideologizar el debate e implementación de la necesaria readaptación de la tradicional división entre Seguridad y Defensa así como de poder debilitar aquellas posturas que por intereses o prejuicios no asumen la existencia de un nuevo escenario de seguridad hemisférica e internacional. Asimismo, y de vital importancia, sería capaz de afectar las fuerzas tectónicas propulsoras del caos y la debilidad de los Estados de las que se valen las nuevas amenazas para incrementar su poder. De darle una adecuada articulación política, de avanzar en nuevas formas de cooperación y coordinación –tanto dentro como entre los Estados del hemisferio- en los campos de la Seguridad y Defensa así como una adecuada comunicación social, dependerá que estos sectores más refractarios o directamente perjudicados por la búsqueda de Ley y el Orden no puedan sumar a amplios sectores políticos y sociales o incrementar su poder frente a la fuerza de la ley y la estabilidad. Se trata, en suma, de que el Estado pueda seguir garantizando –y en otros casos, volver a garantizarlos- el derecho a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad, que son los tres derechos básicos en una democracia liberal.

title.gif



ISSN: 1533-2535

Volume 3 No. 2

Fall 2003

Canada's New Role in U.S. Oil Security

Shawn Smallman

Professor Shawn Smallman is the Director of International Studies at Portland State University. His book, *Fear and Memory in the Brazilian Army and Society, 1889-1954*, recently was published by the University of North Carolina. He has also published a number of articles on the Brazilian military in the *Latin American Research Review*, *Hispanic American Historical Review*, *Luso-Brazilian Review* and the *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*.

[\[Back \]](#)

Canada's New Role in North American Energy Security

Shawn Smallman

Director, International Studies Program
Portland State University

Energy analysts have given renewed attention to Canada's position in the North American energy market since the September 11th attacks, because of fear that conflict might interrupt the flow of oil from the Middle East. There are currently \$30 billion (U.S.) in projects to develop the Alberta oil sands, in addition to new petroleum projects in Newfoundland, and major natural gas finds off the Atlantic coast. While Canada is already the single major oil exporter to the United States (ahead of both Saudi Arabia and Venezuela), its production could double by 2010. Canada's rapidly increasing energy production has major implications both for hemispheric relations and for the United States' strategic position.

In the aftermath of September 11th energy security has become a key concern for the United States. After the attacks many commentators argued that the United States relied too heavily on Middle Eastern sources of supply, and that this factor not only limited U.S. actions, but also obliged the U.S. to engage with regimes that it found to be distasteful if not dangerous. Newspaper columnists decried America's reliance on Saudi Arabia for energy, and some called for the United States to increase its energy self-sufficiency by opening the Arctic National Wildlife Refuge (ANWR) in Alaska to drilling. Richard Holbrook, the former U.S. ambassador to the United Nations, stated that Americans' "greatest single failure over the last twenty five years was our failure to reduce our dependence on foreign oil . . . which would have reduced the leverage of Saudi Arabia."¹ Yet in fact the United States' energy position is now stronger than it appears, and there is reason to believe that it will improve in the future, because of the growing importance of Canada as a source of petroleum.

The U.S. and Energy Security

The United States consumes a staggering amount of petroleum each day, roughly 20 million barrels. This makes the United States not only the world's largest

¹ David B. Ottaway and Robert G. Kaiser, "After Sept. 11, Severe Tests Loom for the Relationship," Washington Post, February 12, 2002, p. A-11; for a typical newspaper editorial on this topic see Charles Krauthammer, "Bears Join Battle Over Oil Dependency," Oregonian, November 11, 2001, B-6.

Canada's New Role in North American Energy Security

consumer of oil, but also the largest importer. Until the 1950s, the United States produced almost all of the oil that it needed, but U.S. oil production has been in decline since 1970.² After the Arab oil embargo of 1973/74, American political leaders feared that the U.S. economy was vulnerable to economic pressure from developing nations. Many observers at the time also stated that foreign sources of supply compelled the United States to remain involved in a region that was politically unstable, and to depend on countries that were uncertain allies.

In 1975 these concerns led President Gerald Ford to create the Strategic Petroleum Reserve (SPR), a stockpile of oil that the United States could draw upon in case of an emergency. This measure has served to buffer the United States from supply shocks and economic blackmail. But as Gawdat Bahgat has noted, the increasing U.S. demand for oil has meant that the "SPR has shrunk from 115 days of import replacement in 1985 to around 54 days in 2001."³ In the aftermath of September 11th, President Bush ordered that the SPR be increased to 700 million barrels, its maximum capacity.⁴ This is an important reserve that buys the United States time in the event of a crisis. The United States is also in a much better position than some other industrialized economies. Japan, for example, is almost 100% dependent on imported oil.⁵ Nonetheless, the United States still imports significant amounts of petroleum from the Middle East, as it has done ever since World War Two.

One option for reducing this dependency would be conservation. In concert with increases in supply, efforts to reduce petroleum consumption can have a significant impact on America's energy security, and protect the U.S. economy from sudden supply-side shocks. An increase of mileage requirements for both cars and Sports Utility Vehicles is long overdue. As well, some energy analysts argue that the government should mandate the increased use of ethanol, which could create a huge market for this good: "An overall 10 percent ethanol blend in all gasoline would increase demand to over 12.5 billion gallons of ethanol per year."⁶ Many other steps could contribute to the United States' energy security: investment in public transportation, quotas for gas-electric hybrids, as well as measures to encourage the adoption of renewable energy resources.

² Gawdat Bahgat, "United States Energy Security," *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, Vol. 26, No. 3 (Fall 2001): 524. For a table that provides figures on U.S. oil production and demand from 1970 to 2000 see *ibid*, 540-541. See also table I, *ibid*, 519. For a history of oil see Daniel Yergin, *The Prize: the Epic Quest for Money, Oil and Power* (New York: Simon & Schuster, 1991). For a comprehensive look at U.S. energy interests see the National Energy Policy Development Group, "National Energy Policy, The Report of the National Energy Policy Development Group: Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future," (Washington: U.S. Government Printing Office, May 2001). A copy of this document is available on the White House web page: <http://www.whitehouse.gov/energy/>.

³ Bahgat, "United States Energy Security," p. 535.

⁴ CBS website accessed on November 13, 2001: "Top of the Tanks says Bush," www.cbsnews.com/now/story/01,1597,316299-422,00.html

⁵ For more information on Japan's energy position see: Anonymous, "Energy Security Revisited (1): Japanese Fears and IEA Concerns," *Energy Economist*, Vol. 235 (May 2001): 3-7.

⁶ Jacqueline D. Broder, Robert A. Harris and Jeffrey T. Ranney, "Right Time for Commercialization: Using MSW and Industrial Residues as Ethanol Feedstocks," *Biocycle* Vol. 42, No. 10 (October 2001), 24.

Canada's New Role in North American Energy Security

But Americans may lack the political will or the leadership to undertake even modest steps to decrease their petroleum dependency. It is also true, as Gawdat Bahgat notes, that “conservation alone is not the answer to the energy difficulties that the United States faces.”⁷ Fortunately, there are reasons to believe that the United States is in a better position with regard to energy security than has been commonly recognized.

The Growing Importance of Canada

The rise of major producers outside the Middle East has significantly weakened OPEC. Of all these countries, there is no question that Russia is the most important. As Edward L. Morse and James Richard noted Russia has increased its production by nearly a half million barrels a day for the last two years, and these increases will continue for the next few years.⁸ Richard and Morse are also correct that Russia is the only country that will be able to challenge the Saudis for global energy dominance in the near future, although it seems unlikely Saudi Arabia will lose its leading position.⁹ But there is also another player worth watching in energy markets, and that is especially important to the United States.

Canada has immense reserves of unconventional oil supplies that are now commercially viable, but which have received little attention. Canada produces vast amounts of all forms of energy –electricity, natural gas and oil- which make it the leading energy supplier to the United States. Canada is the largest producer of hydropower in the world, and the third largest producer of natural gas. U.S. utility companies have been quickly building new electrical power plants using natural gas, which is an environmentally cleaner fuel than coal: “Most of the rise in demand will be increasingly met by supplies from Canada, which has a very large gas resource base and easy pipeline access to the lower 48 states.”¹⁰ Recent large finds of natural gas in Atlantic Canada, and the completion of a new pipeline from this region to New England, are especially good news for “the most oil-dependent area in the country, particularly for home heating and electricity.”¹¹

The United States also imports more oil from Canada than it does from any single source in the Middle East: “During the first 10 months of 2000, Canada edged out

⁷ Bahgat, “United States Energy Security, 533.

⁸ Edward L. Morse and James Richard, “The Battle for Energy Dominance,” *Foreign Affairs* (March/April 2002), p. 24.

⁹ Some observers have argued that Morse and Richard overstate Russia’s potential threat to Saudi Arabia’s energy dominance. See Shibley Telhami and Fiona Hill, “America’s Vital Stakes in Saudi Arabia,” *Foreign Affairs* (November/December 2002), pp. 167-173; Cyrus H Tahmassebi, “Refuting the Myths,” *Foreign Affairs* (November/December 2002), pp. 175-176. For a discussion of U.S.-Russian relations in the context of oil see David G. Victor and Nadejda M. Victor, “Axis of Oil?” *Foreign Affairs* (March/April 2003), pp. 47-61.

¹⁰ Bahgat, “United States Energy Security,” p. 520. See also Peter Verburg, “We’re Running Out of Oil. Wonderful!” *Canadian Business* Vol. 72, No. 17 (October 29, 1999): 156.

¹¹ National Energy Policy Development Group, “National,” 8-7. See also *ibid*, 8-8.

Canada's New Role in North American Energy Security

Saudi Arabia as America's largest outside source of oil and petroleum products."¹² Yet few Americans are aware of their growing reliance on Canada as a source of energy, in part because these supplies are secure. In a recent newspaper article, David Ignatius said: "Because of potential threats to Saudi production, the oil industry will look for new supplies- from places such as Russia, the Caspian Sea, and West Africa."¹³ There was no reference to America's leading oil supplier, which now provides 14% of all oil imports, or roughly 7% of all the petroleum consumed in the United States.¹⁴

The fact that Canada is overlooked as a source of supply is surprising, given that the oil sands in Alberta hold more reserves of oil than Saudi Arabia. But these reserves are not generally included in the discussions of the global energy picture, even by the most careful analysts. For example, Morse and Richard overlooked the Canadian energy reserves in their description of why the Middle East would remain critical to the world's energy markets for the foreseeable future: "A simple fact explains this conclusion: 63 percent of the world's proven oil reserves are in the Middle East, 25 percent (or 261 billion barrels) in Saudi Arabia alone."¹⁵ In the past the Energy Information Administration largely ignored the oil sands in its calculation of Canada's energy reserves, as did the Report of the National Energy Policy Development Group, which laid out President Bush's energy plan.¹⁶ Until recently neither the world market nor the U.S. government appreciated the extent to which technological changes had made an unconventional oil source viable. Yet in the aftermath of September 11th, the United States is placing a new priority on its Canadian energy supply to increase its energy security, which has drawn increased attention to the oil sands.¹⁷

The Oil Sands

Fort McMurray is a city of 51,000 people located in northeastern Alberta, where it sits on the so-called Athabasca deposit. In the late 1700s the first European explorers in the region noted pools of bitumen (a dark asphalt-like material, from which petroleum may be extracted), which leaked an oily film into the Athabasca River. The native peoples used this tarry material as caulking in their canoes. Underneath the boreal forest

¹² James Brooke, "Digging for Oil," *The New York Times*, January 23, 2001, p. C-6. The single most reliable source for energy information is the Energy Information Administration. Much of the above information on Canada's oil production was obtained from the Energy Information Administration web site, Canada page, February 2001 update:
<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/canada.html>.

¹³ David Ignatius, "U.S., Saudi Arabia both need to make changes." *The Oregonian*, November 7, 2001, p. E-11.

¹⁴ National Energy Policy Development Group, "National," p. 8-4.

¹⁵ Morse and Richard, "The Battle for Energy Dominance," p. 18.

¹⁶ "Canada has proven oil reserves of 4.7 billion barrels, as of January 2001." EIA web site, Canada page, February 2001 update. This figure is but a small fraction of the reserves held in the Alberta oil sands. See also the chart "Proven World Oil Reserves in January 2000," in Bush's official energy policy statement: The National Energy Policy Development Group, "National," 8-4.

¹⁷ For the comments of the U.S. ambassador to Canada on this topic see Sandra Cordon, "U.S. wants Canadian gas, oil, electricity more than ever, says ambassador," *National Post Online*, December 19, 2001: www.nationalpost.com/scripts/prin...es/stories/2001214/national-777026.html.

Canada's New Role in North American Energy Security

and the muskeg lay the oil sands, which are composed of a mix of water, sand, clay and bitumen. There are four oil sands deposits (Athabasca, Cold Lake, Peace River and Wabasca) in Alberta, which together cover nearly 30,000 square miles. But the Athabasca deposit near Fort McMurray is the most important "both in size and potential reserves."¹⁸ The Athabasca deposit may have a trillion barrels of bitumen, while Alberta as a whole has somewhere between 1.7 trillion to 2.5 trillion barrels of bitumen.¹⁹ Although it is difficult to accurately measure what fraction of this volume can be profitably recovered, it is this resource that is changing Canada's energy relationship with the United States.

Petroleum is not pumped from the oil sands, but rather mined. What is distinctive about this process is the fact that there is little exploration risk. The challenge is to obtain and process the resource in a profitable manner. In order to achieve this goal, corporations and consortiums have pursued increasing economies of scale. At the Syncrude project outside Fort McMurray, one can stand on the edge of a huge excavation, a giant pit that stretches out towards the horizon. Looking down from the edge of the pit one can see the bulldozers shoveling the oil sands into the 320 ton trucks, which look like children's toys in the distance. When one of these trucks is filled with a load, "it weighs over a million pounds- more than two DC-10s."²⁰ The trucks run twenty-four hours a day, and all throughout the long Canadian winter. The drivers actually prefer to operate in the cold, because it makes it easier for them to move. The scale of the effort is impressive. According to the company, Syncrude alone has already "moved more earth than the volume of the Great Wall of China, the Suez Canal, the Great Pyramid of Cheops, and the 10 largest dams in the world... combined."²¹

This scale is the key to the recent economic success of oil sands operations. Processing the bitumen into petroleum presents significant environmental and economic challenges.²² These reserves have never been a significant factor in the international energy economy because the cost has always been too high. Two tons of sand need to be mined in order to produce one barrel of oil, and separating the oil from the sand and clay is expensive. But with new technologies and mega-projects, the cost of a barrel of oil is down to \$12-13 Canadian (\$7.50-8.00 U.S.), and it is still falling.

The Extent of the Reserves and the Cost of Production

Energy analysts have not given significant attention to the Alberta oil sands in the past, because of the high cost and technological challenges of producing oil from this

¹⁸ Syncrude, "Syncrude Fact Book," p. 3.

¹⁹ Ibid, p. 60.

²⁰ Syncrude, "Securing Canada's Energy Future: Inside the World's Largest Oil Sands Operation," Pamphlet.

²¹ Ibid.

²² Gordon Laird, "One Last Boom," Canadian Geographic, Vol. 121, No. 3 (May/June 2001), pp. 38-51. There are other environmental issues entailed with developing the oil sands. See MacCrimmon, Gail and Thomas Marr-Laing, Patchwork Policy, Fragmented Forests: In-situ Oil Sands, Industrial Development, and the Ecological Integrity of Alberta's Boreal Forest. (Drayton Valley, Alberta: The Pembina Institute, 2000), pp. 27-30, 47-50.

Canada's New Role in North American Energy Security

resource. Until recently, most estimates of world petroleum reserves completely omitted the holdings in the oil sands for this reason, which inflated the relative size of the Middle East's holdings.²³ This approach is clearly flawed because current production from these reserves is too large to be ignored. But it is also difficult to estimate the total reserves held in the oil sands, because it entails judging the likely future price of oil as well as the cost of producing this resource. Given current technology, the Alberta Energy and Utilities Board has estimated that the reserves hold the equivalent of 300 billion barrels of oil (and there are even some higher estimates), which is larger than the total reserves of Saudi Arabia.²⁴ Yet this figure seems inflated, and even a lower figure that came to public attention late last year has attracted controversy. In late 2002 the Energy Information Administration recalculated Canadian reserves to take into account the holdings of the Albertan oil sands: "This year's rankings of oil reserves included a surprise that grabbed the attention of industry experts: Canada had leaped into second place, increasing its reserves from 5 billion barrels to 180 billion barrels."²⁵ This jump would have important implications for U.S. energy policy, given that the additional "175 billion barrels represent more than 50 years worth of American consumer gasoline consumption."²⁶ But as Jeff Gerth of the *New York Times* reported, there are no clear reporting standards for evaluating such petroleum resources.²⁷ Because it is difficult to find an objective measure for the scale of the reserves, it seems particularly important to place this resource in a financial context.

Large sums are being invested. Fort McMurray is a boomtown, in which finding a hotel with vacancies can at times be a challenge. The scale of the operations now being undertaken in the oil sands is staggering:

More than 17 oil-sands projects are expected to add 1.8 million barrels a day of new Canadian oil production by 2010, compared with 2.2 million barrels a day from the whole of Canada last year, including about 600,000 from the oil sands. Most of the new oil will be available for export to the U.S. Pipelines, power plants and refining facilities are in the works. About 30 energy companies have proposed spending a total of 42 billion Canadian dollars (U.S. \$27.4 billion) in northern Alberta by

²³ Bahgat, "United States Energy Security," p. 538. See also the chart "Proven World Oil Reserves in January 2000" in the Bush administration's official energy report, which ignores unconventional sources of oil, thereby indicating that the Middle East has 67% of the world's proven reserves: National Energy Policy Development Group, "National," 8-4. The report does refer to the oil sands elsewhere: *ibid.*, 8-7 and 8-8.

²⁴ Petroleum Communication Foundation, *Canada's Oil Sands, Heavy Oil: Developing the World's Largest Petroleum Resource* (Calgary: Petroleum Communication Foundation, 2000), 4. National Energy Board, *Canada's Oil Sands: A Supply and Market Outlook to 2015* (Calgary, Alberta: National Energy Board, 2000), 5. Syncrude, "Syncrude: Fact Book," 7. See also the Syncrude website: http://www.syncrude.com/who_we_are/01_06.html. See also James Brook, "Canada is Unlocking Petroleum from Sand," *New York Times*, January 23, 2001, C-1 and C-6; Anonymous, "Pay dirt," *Economist*, Vol. 355, No. 8175 (June 17, 2000), p. 63.

²⁵ Jeff Gerth, "Canada Builds a Large Oil Estimate on Sand," *New York Times*, June 18, 2003, p. W-1

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, W-7.

Canada's New Role in North American Energy Security

2010, on top of the C\$10.7 billion invested in oil sands development in the past five years.²⁸

Investors have been attracted to the oil sands for two reasons. There is no exploration risk (every-one knows where the petroleum is) and the cost of producing this oil has declined steadily over the last two decades.

The question of price is absolutely critical. During the 1970s, producing petroleum from the oil sands had cost over \$30 a barrel Canadian. Even with reductions in the 1980s, it was difficult for companies to produce petroleum from the oil sands at a price that would be competitive on the world market. Investors hesitated to devote large amounts of capital to developing this resource, for fear that the price of oil might drop and render their projects worthless. With new economies of scale and technology, however, by the late 1990s this situation had changed, and petroleum from the oil sands was able to compete internationally even in a depressed world market.²⁹ Most companies intend to reduce their expenses still further in the near future: "Operating costs with current technology stand at \$8/bbl, according to press reports, although companies are targeting \$6/bbl to \$7/bbl for new projects."³⁰

This may be a tough goal to meet. Suncor has announced that its goal is to reduce its operating costs to \$10 Canadian a barrel, which is roughly U.S. \$6.30. But Suncor stocks recently tumbled when the company announced that it was actually producing oil for that quarter at \$16 a barrel Canadian, or \$10 U.S. a barrel. Still, Suncor announced that it would produce oil in the range of \$7.25 U.S. for the year overall.³¹ And there is an overall trend towards lower costs, which has kept investment flowing into northern Alberta, because it is unlikely that a sustained slump in the price of oil will make the oil sands unprofitable.

The Rapid Increase in Canada's Energy Production

The number of producers announcing new projects in the oil sands –and the scale of their undertakings- is impressive. Suncor, one of the largest producers in the oil sands, has just completed Project Millennium, which has increased production to 225,000 bbl/d. and the company has begun to obtain regulatory approval for Voyageur, "an expansion planned to increase production up to 550,000 barrels per day by 2010 to 2012."³² This means that Suncor "has nearly quadrupled Oil Sands production since 1992 and is expected to double production again in the coming decade."³³ Another company, Syncrude, produced 223,000 barrels a day in 2001 (81.4 million barrels for the

²⁸ Carlisle Tamsin, "It's Gooney, Unruly, Fabled –and Priceless," Wall Street Journal, August 9, 2001, p. A-9.

²⁹ Tom Armistead, "Greased by New Technology, Canada's Oil Sands are Booming," Engineering New Record, Vol. 248, No. 9, 24. National Energy Board, Canada's Oil Sands, 35

³⁰ EIA website, Canada page, February 2001 update.

³¹ Suncor web site: [http://www.suncor.com/2001!\\$/goals/asp](http://www.suncor.com/2001!$/goals/asp). "Suncor Shares Tumble After Earnings Warning," Toronto Star, April 5, 2002, Business, p. E-2.

³² Suncor's web site: http://www.suncor.com/2001AR/energy_growth.asp.

³³ Ibid.

Canada's New Role in North American Energy Security

year). It plans to double production to 170 million barrels a year in 2008.³⁴ In July 2002 Canadian Natural Resources Ltd. sought regulatory approval for the Horizon oil sands project. By 2011 this project would reach its full production capacity of 270,000 barrels of bitumen a day, which will be "upgraded on-site to produce about 225,000 barrels per day of marketable crude oil products."³⁵ The estimated life span of the project is fifty years, during which it should recover 5.6 billion barrels of bitumen. The total capital cost of all the project stages would be \$4.45-5.25 billion (U.S.).³⁶ While these are only three companies (of more than a dozen companies with interests in the oil sands), these figures give some idea of how quickly the oil sands are becoming a major oil source.

It is difficult to estimate how much the oil sands will produce by the end of the decade, but it will certainly more than double current levels: ". . . with the world needing more energy, Canada's oil sands output averages 675,000 barrels per day. Production is expected to climb to 1.7 million barrels a day within a decade."³⁷ Other estimates are even higher. The Energy Information Administration cites a figure of 1.8 million barrels a day, while in an article in *The New York Times* James Brooke suggested that the total production of the oil sands will triple this decade, perhaps to two million barrels a day.³⁸ This is still relatively modest amount in terms of global energy needs, but it may have a significant impact in the United States, because of Canada's proximity to the U.S. market.

Atlantic Canada

Canada's increasing production is also not totally reliant on the oil sands. Newfoundland is an Atlantic province that did not become part of Canada until 1949. Historically, Newfoundland has been a poor province, which has relied upon the federal treasury for equalization payments, intended to ensure a minimal level of social services. With the closing of the cod fishery, Newfoundland's prospects might have looked bleak, had it not been for the discovery of oil offshore. Now the province is in the midst of a major economic boom:

Newfoundland's gross domestic product grew 5.3% last year with another 3% increase expected in 2001, according to a private sector average forecast. Both figures are well above the Canadian average and not far behind Ontario and Alberta. In fact, TD Economics is

³⁴ See Syncrude's website: <http://www.syncrude.com>.

³⁵ Canadian Natural Resources Limited, "Horizon Oil Sands Project Update," 3 (January 2002), 2. To obtain further information see the company's web site: <http://www.cnrl.com>.

³⁶ Ibid, p. 2.

³⁷ Chris Varcoe, "Oil Sands Projects Poised for a Spectacular Expansion," *Gazette* (Montreal), December 5, 2001, D-1. See also Jeffrey Jones, "Thirsty U.S. Looks to Canada," *Toronto Star*, May 25, 2002, Business, D-3.

³⁸ See the EIA web site, Canada page, February 2001 update; James Brooke, "Digging for Oil," C-1 and C-6. National Energy Board, *Canada's Oil Sands*, p. 1.

Canada's New Role in North American Energy Security

forecasting a blistering 7.2% GDP growth rate in 2002, based on a doubling in offshore oil production.³⁹

Currently, Newfoundland accounts for perhaps seven percent of Canada's oil production, and its absolute production is increasing.

In January 2002 the Terra Nova field, 350 kilometers south east of St. John's, came on-line. This \$1.7 billion (U.S.) project will develop a reservoir of 370-470 million barrels of oil. By the end of the year it should be producing 124,000 bbl./day and it should produce at this rate for the next fifteen to twenty years. 315 kilometers to the east of St. John's lays the Hibernia field, which began production in 1997. Hibernia sits on a reservoir of three billion barrels of oil, of which 615 million barrels are probably recoverable. It is currently producing is 180,000 bbl/d and should continue do so for perhaps the next eighteen years.

There are also more fields in Atlantic Canada to be developed. Petro-Canada and Husky Energy announced in March, 2002 that they will invest \$1.47 billion (U.S.) to develop the White Rose oil field, which should produce 100,000 barrels of oil a day after it comes online in 2005.⁴⁰ While relatively modest amounts at present, the quality of the oil and combined yield of these fields is significant:

...Newfoundland could be producing half a million barrels a day by 2005, most of it for shipment to the northeastern U.S. That may seem like small potatoes compared with the two million barrels the Western provinces extract each day. But Newfoundland has a few advantages. The oil coming from the North Atlantic is light crude, as opposed to the heavy crude found in Alberta. Light crude is a more desirable product because it's much easier and cheaper to refine. There's a whole lot of it, too. CAPP estimates that there are about 4.6 billion barrels of oil in the Grand Banks basin, most of it still undiscovered.⁴¹

There may also be significant oil developments in other parts of Canada in the coming decade, especially off the northern coast of British Columbia, in particular in the Queen Charlotte Islands.

The Significance of Canada's New Role

³⁹ Peter Brieger, "Energy spin-offs lifting the Rock: blistering growth seen," National Post Online, August 13, 2001, www.nat...3/643137.html&q=Newfoundland%20Hibernia.

⁴⁰ "Newfoundland Oil Project Advances," Houston Chronicle, March 29, 2002, Business, 9; Jeffrey Jones, "Thirsty U.S. looks to Canada," Toronto Star, March 25, 2002, Business, p. D-3. Charles Mandel, "A Rigger's mess?" Canadian Business Vol. 75, No. 5 (March 18, 2002), pp. 65-69. Gavin Will, "Canadian Production Set to Boom," Petroleum Review, Vol. 52, No. 618 (July 1998): pp. 30-31. For information on the Terra Nova production see <http://www.terrannota.com>. On Hibernia see <http://www.offshore-technology.com/projects/hibernia>.

⁴¹ Dawn Calleja, "From Bleak to Sheik," Canadian Business, Vol. 73, No. 18 (October 2, 2000), p. 59.

Canada's New Role in North American Energy Security

Despite the rapid growth in Canadian production, it is possible to overstate the importance of Canada as an energy producer, and in particular of the oil sands. While the total amount of petroleum in the oil sands exceeds Saudi Arabia's reserves, the quality of the oil is lower. Moreover, the total cost of production is much higher than in the Persian Gulf, which means that region remains the price setter on the international market, while Canada is a price taker. Nor do Canadian producers have large amounts of slack capacity that they can use to quickly increase production in the event of an international crisis. There are also environmental issues around creating oil from bitumen, in part because of the amount of energy that must be used to process the bitumen into heavy crude.⁴² Finally, oil production off of Newfoundland, in deep water in an area famous for its icebergs, poses significant technical and financial challenges. Still, Canada's oil production is increasing to such an extent that it will strengthen the Canadian economy, bolster the United States' energy security, and create one more challenge for OPEC.

While it is difficult to fully assess the likely future of Canada's energy industry, it is clear that Canada is becoming a significant energy producer, which will have significant benefits for the Canadian economy and society. Canada's oil industry employs nearly a half million Canadians and generates \$26 billion (U.S.) in revenue a year, according to the Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP). Oil and gas exports have given Canada a healthy trade balance and made substantial payments to the federal and regional government.⁴³ The recent increase in petroleum prices have also brought benefits to Canada:

Canada is a significant energy exporter, and part of the current Canadian economic boom results from high world energy prices. In the first three quarters of 2000, energy accounted for almost two-thirds of Canada's large trade surplus. Canada is one of the few highly industrialized societies that benefits from higher world oil and other energy prices.⁴⁴

Canada has also undergone an important political and economic evolution over the last two decades, which have altered Canada's past policies of economic nationalism. These changes mean that it is unlikely that political changes could impact Canadian oil deliveries to the United States, or foreign investment in Canada's energy industry.⁴⁵

Canada has long had an ambivalent relationship with the United States, in part because Canadian identity is formed in reaction to its powerful neighbor. In the past, this encouraged the Canadian government to take a suspicious view of foreign investment,

⁴² For a balanced look at the oil sands' potential see Mike Byfield, "Raw Wealth," Report/News magazine (BC Edition) Vol. 28, No. 9 (April 30, 2001): pp. 28-33.

⁴³ Canadian Association of Petroleum Producers, "Submission to the Government of Canada- In the National Interest: A Canadian Oil and Gas Strategy for a North American Energy Market," (June 2001): pp. 1-8.

⁴⁴ EIA website, Canada page, February 2001 update.

⁴⁵ For a sophisticated look at the changes to Canada's energy policy between the 1970s and the 1990s see Michel Duquette, "From Nationalism to Continentalism: Twenty Years of Energy Policy in Canada," Journal of Socio-Economics, Vol. 24, No. 1 (Spring 1995), pp. 229-252.

Canada's New Role in North American Energy Security

particularly in the energy industry. During the 1970s and early 1980s the government consistently sought to limit foreign involvement in Canada's economy.⁴⁶ During this period the Canadian government created the Foreign Investment Review Agency (FIRA), a state-owned oil company called Petro-Canada, and the National Energy Program.⁴⁷ During the mid-1980s, however, the political climate changed and the government abandoned old policies of economic nationalism. Moreover, Canada is unlikely to return to these policies because of international treaties and political changes.

In the late 1980s Canada signed the U.S.-Canada Free Trade Agreement (FTA) with the United States, which was expanded to include Mexico with NAFTA in 1994. These treaties guarantee American access to Canadian petroleum and investment opportunities. The political climate has also changed and Ottawa now looks to Alberta as a source of energy and funds. It is unlikely that any federal government could conduct policies that might harm energy companies because too many provinces now rely on revenues from energy production.⁴⁸ Of course, there is still hostility to the United States, particularly in some parts of academia, and some Canadians favor greater regulation of energy production to keep it mainly in Canadian hands.⁴⁹ But overall, the United States could not find a more secure source of energy than Canada from a geographic or political perspective. In the future, the mutual benefits of the energy trade between Canada and the United States will likely strengthen this already close relationship.

This is good news because the United States will continue to rely on imports to fulfill its petroleum needs. This dependency alone is not necessarily a problem, provided that the U.S. has enough sources of supply, which are friendly to the United States:

Oil dependency does not necessarily mean that the U.S. is vulnerable to an oil disruption. If the world oil supplies come from many producers and

⁴⁶ For a look at the U.S-Canadian relationship see Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: the Values and Institutions of the United States and Canada* (New York: Routledge, 1990); J.L. Granatstein and Norman Hillmer, eds. *For Better or Worse: Canada and the United States to the 1990s* (Toronto: Copp Clark Pitman, 1991); John Herd Thompson and Stephen Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies* (Athens: University of Georgia Press, 1994); for a description from Canada from a nationalist (and highly anti-American perspective) see Joseph K. Roberts, *In the Shadow of Empire: Canada for Americans* (New York: Monthly Review Press, 1998).

⁴⁷ Will Ferguson, *Canadian History for Dummies* (Toronto: CDG Books Canada, Inc., 2000), p. 379. As the title suggests, this work is the most readable general history of Canada for the non-specialist. See also Roberts, *In the Shadow of Empire*, p. 73.

⁴⁸ Brian Bergman, John Demont, John Geddes and Ken MacQueen, "Energized," *MacLean's*, Vol. 114, No. 24 (June 11, 2001), 16-21. See also Richard Bloom, "Provinces Seen Facing Fiscal Tightening," *The Globe and Mail*, August 22, 2002, p. B-7.

⁴⁹ For Canadians' attitude to the U.S. see Jim Lynch and Julie Sullivan, "Canada's Relationship with the U.S. a blend of love, resentment." *Oregonian*, October 28, 2001, p. A-15. Jim Lynch and Julie Sullivan, "A New Bond at the Border," *Oregonian*, October 28, 2001, pp. A-1, 14. For some Canadians' call to increase energy regulation see Peter Verburg, "Crude Intervention," *Canadian Business* 74:7 (April 16, 2001): p. 76.

Canada's New Role in North American Energy Security

one of them suddenly stopped exporting oil, this would have little impact on the U.S. and world economies, even at a high rate of dependency.⁵⁰

The problem for the U.S. government is that not all petroleum producers outside of the Middle East are friends of the United States. For example, the other large oil sands deposit outside of Canada is in the Orinoco river valley of Venezuela. This year Venezuela may produce up to 400,000 bbl/day from this resource, above its current production.⁵¹ While this is a positive trend, the U.S. has concerns about Venezuela's political stability and reliability as an ally. Indeed, the Bush administration unwisely supported a coup that briefly –and ultimately unsuccessfully- overthrew President Hugo Chavez in April 2002. The U.S. interest in having a secure source of supply means that increases in Canadian production may have more influence on the United States' energy security than the numbers alone might suggest.

Canada also represents a more reliable key to the United States' energy security than some other alternatives, such as drilling in the Arctic National Wildlife Refuge (ANWR), a major source of controversy. According to the Department of Energy, "ANWR's peak production rates could range from 1.0 to 1.35 million barrels per day (b/d), with initial ANWR production possibly beginning around 2010, and peak production 20-30 years after that."⁵² In comparison, the oil sands alone should be producing 1.7 million to two million barrels a day by 2010, when production from ANWR could only be beginning. The total reserves of the oil sands are also far greater than ANWR: "While debate in the United States swirls over President George W. Bush's support for opening the Arctic National Wildlife Refuge in Alaska to oil drilling, little attention has been paid to Alberta's oil sands, which have recoverable reserves 40 times as large as the estimated reserves of the Alaska refuge."⁵³ ANWR is not going to solve the United States energy security issues, and this realization may have recently led Congress to abandon the idea of oil drilling in the reserve. Canada can supply much more petroleum, in a much faster time frame.

This increased production also has implications for the Persian Gulf states and Saudi Arabia. By 2010, the total amount of Canadian production will also be significant in the global market place, because the total amount of petroleum drawn from the oil sands alone will be roughly equal to some of the larger cuts in production that OPEC has managed in the past. For example in 1998 the Saudis took the lead in persuading OPEC (as well as Mexico, Norway and Oman) to cut their production, which took 1.5 million barrels per day out of production.⁵⁴ Yet this cut is less than the total amount of production from the oil sands by the end of the decade, even without taking into account additional production from Atlantic Canada and elsewhere in Canada. It is also worth remembering that in some petroleum exporting countries, production has already peaked.

⁵⁰ EIA website, USA page, October 2001 update: www.eia.doe.gov/cabs/usa2.html. Also cited in Bahgat, "United States Energy Security," p. 526.

⁵¹ "Upgraded Bituminous Crudes Boosting World Supply," Oil and Gas Journal, April 1, 2002, p. 30.

⁵² Bahgat, "United States Energy Security," p. 521.

⁵³ Brooke, "Digging for Oil," p. C-1.

⁵⁴ F. Gregory Gause III, "Saudi Arabia Over a Barrel," Foreign Affairs, Vol. 79, No. 3 (May/June 2000): p. 89.

Canada's New Role in North American Energy Security

Canada and Russia are two countries where significant growth in petroleum production will continue through at least the next decade.

With the rapid increase in Russia's production, it will be difficult for OPEC to maintain its ability to politically pressure the United States, if the U.S. is able to substitute Canadian oil for current supplies from the Persian Gulf. It is this reality that is beginning to create concern in the Middle East:

"Output from Canadian oil sands and heavy-oil projects, projected to equal as much as 80 percent of U.S. imports from the Middle East by 2007, may pose a threat to the Organization of the Petroleum Exporting Countries," Sheik Azki Yamani, head of the Center for Global Energy Studies said Monday...OPEC needs to be cautious because the projections "imply that the cost of alternative non-OPEC sources of oil like tar sands and heavy oil is not particularly high," Yamani, a former Saudi Arabian oil minister, said during the Canadian Energy Research Institute's World Oil Conference in Calgary.⁵⁵

OPEC currently faces significant challenges to its ability to inflate prices and dominate the world market for oil. In particular, Saudi Arabia faces an unfamiliar position of increasing weakness, given Russia's rapid production increases.

Saudi Arabia's total production will remain impressive, and with the lowest cost of production in the world, the Saudis will continue to be able to greatly influence the price of oil. But Saudi Arabia faces significant internal difficulties, because of the current regime's lack of fiscal restraint, which has driven the country deeply into debt. This situation will entail that the Saudi government spend funds from petroleum to meet internal needs for the foreseeable future.⁵⁶ If their market-share in the U.S. decreases, their influence will wane, at a time when it is already difficult for them to make financial sacrifices for political goals. Crown Prince Abdullah has promised that the Saudis will not use oil as a weapon, and the U.S. and Saudi Arabia have an alliance that stretches back to the end of World War Two. Nonetheless, the future of the House of Saud is uncertain, many Saudis sympathize with Bin Laden, and "liberal Saudi intellectuals have circulated a petition calling for the rupture of diplomatic ties with the United States and (following Iraq's example) an oil embargo."⁵⁷ The Saudi-U.S. alliance may or may not endure. In long term, however, not only will it be difficult for the Saudis to embargo the United States, it would be a less effective political instrument if they did so.

Conclusion

⁵⁵ Bloomberg News, "New Canadian Projects May Threaten OPEC," *Houston Chronicle*, January 29, 2002, Business, 8. For the international significance of the oil sands see Wayne Ellwood, "Mired in Crude," *New Internationalist*, 335 (June 2001), pp. 9-14.

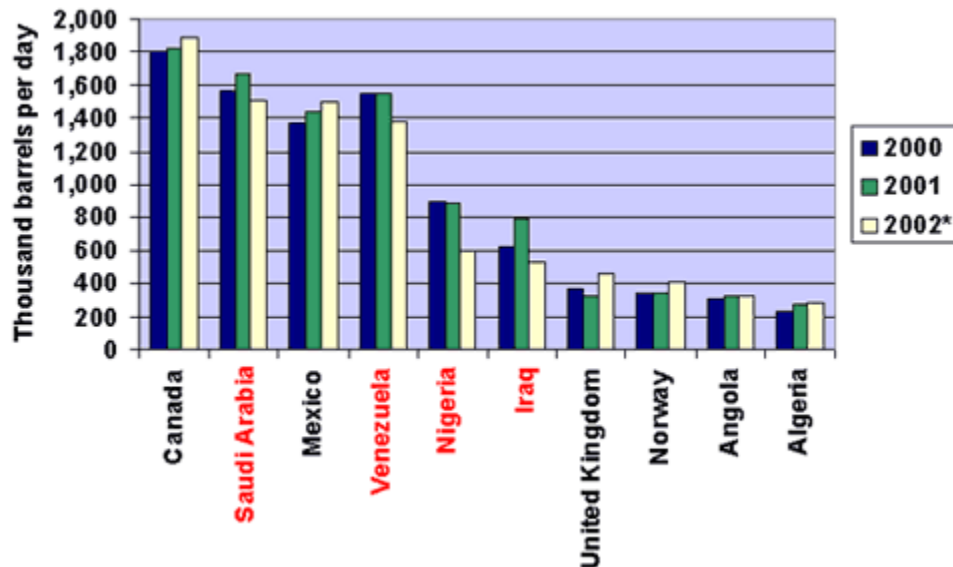
⁵⁶ Gause III, "Saudi Arabia," pp. 82-84.

⁵⁷ Eric Rouleau, "Trouble in the Kingdom," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4 (July/August 2002), 76.

Canada's New Role in North American Energy Security

The growing power of Canada's oil industry has implications in terms of both North American energy security and the global energy trade. In a sense, the coming decade may have similarities to the 1950s, when Eisenhower implemented a quota system to require purchases to be made from Mexico and Canada as part of his energy policy. Oil from these suppliers replaced that from the Middle East, but consumers had to pay a higher price for it, which ultimately led to the policy's abandonment.⁵⁸ Bush is now once again stressing the importance of Mexico and Canada to U.S. energy policy.⁵⁹ In the aftermath of September 11th, there was an overwhelming sense in the United States that the government had not done enough to decrease the country's energy dependency on the Middle East. The President's own energy report had stressed that Gulf States would remain critical to U.S. energy interests, which is true in a global sense.⁶⁰ But the reality is that the United States' reliance on the Persian Gulf as an energy supplier may decrease for broader reasons of supply.⁶¹ Given the growing importance of Russia as a global oil producer, and Canada's emerging role as the main oil supplier for the United States, it is likely that OPEC will have less influence in Washington in the future. At a very difficult time, there is some reassurance in this fact, which means that the United States—at least in this area—may be less vulnerable than it has appeared.

Editor's note: "2002 Top 10 Countries from which the United States Imports Oil (thousand barrels per day)" source: <http://www.ott.doe.gov/facts/archives/fotw246.shtml>



⁵⁸ Bahgat, "United States Energy Security," p. 528.

⁵⁹ Ibid., 536. Shanda Deziel and Amy Cameron, "Oil-Burning Bush," *MacLean's*, Vol. 114, No. 22 (May 28, 2001), p. 16.

⁶⁰ National Energy Policy Development Group, "National," pp. 8-4 and 8-5.

⁶¹ Ann Myers Jaffe and Robert A. Manning, "The Shocks of a World of Cheap Oil," *Foreign Affairs* Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), p. 19.