

El terrorismo en la agenda de la Política Exterior Argentina: desafíos y oportunidades

Por **Juan Alberto Rial**¹

Los atentados del 11 de setiembre de 2001 produjeron una modificación sustancial en la agenda internacional, colocando el combate al terrorismo como uno de los tópicos prioritarios a nivel global.

Fue así como algo que se vislumbraba hace cinco años, el día de hoy forma el eje central, al menos desde lo discursivo, de la agenda internacional de la superpotencia, la cual a través de políticas concretas, ha tratado de exportar dicha agenda, llevando a cabo lo que se ha denominado como "securitización" de la agenda internacional. Tal proceso de "securitización" ha planteado nuevos desafíos a los países que comparten el hemisferio con los EE.UU., en virtud de que, en toda ocasión que se le presentó, los términos en los cuales se desenvuelve la política exterior norteamericana se vinculan, de manera directa o indirecta, con el combate al terrorismo.

Ello ha resultado palpable en el espacio más apropiado para discutir estas cuestiones a nivel continental, vale decir, en las Conferencias de las Américas de Ministros de Defensa, donde el temario sufre un fuerte influencia, al momento de elaborarse, de los intereses americanos.

En tal contexto es viable analizar cuan permeable ha sido la diplomacia argentina a resistir los posibles embates de los EE.UU. en su voluntad de imponer una agenda que (ciertamente) no contemple tanto los intereses argentinos como los norteamericanos. Asimismo es útil estudiar hasta donde dichos embates han sido más fácilmente resistidos en conjunto, es decir, cuáles fueron los lazos de solidaridad surgidos o consolidados con los países de la subregión (naturalmente, Brasil puede tomarse como el más representativo en la materia, dada la "relación estratégica" que lo une con Argentina), los intereses y amenazas compartidos, en dicha discusión.

También puede señalarse que las tentativas de imposición de una agenda determinada por parte de los EE.UU. puede no solo tomarse como una voluntad de injerir en terrenos propios de nuestra soberanía, sino como una posibilidad de negociar. En reiteradas ocasiones se ha hablado de la necesidad de priorizar la "agenda positiva" con dicho país, pero pocas veces hemos tenido la idea de que la agenda positiva no siempre se nos presentará de manera prístina, sino que ha veces puede surgir interlineada. Con esto quiero decir que, en más de una de circunstancias, dicha agenda debe ser construida. Lo fundamental son los términos en los cuales se la construye, qué es lo que estamos dispuestos a ceder y aquello que podemos obtener. Si existe equivalencia de términos (es decir, las entidades

¹ Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa del IRI

son similares), así lo obtenido sea propio de otra dimensión (lo que en el "neorrealismo" se denomina vinculación de cuestiones) podemos decir que la negociación ha sido exitosa. De esta forma (sin prescindir de lo bilateral) en éste tópicó el entendimiento sería recomendable se encarara en bloque, previa identificación de intereses y amenazas compartidas por la subregión, a los efectos de contar con un mayor poder de negociación, vale decir, darle vida a lo que Brasil denomina "el MERCOSUR político", a los efectos de que nuestra país y nuestros vecinos obtengan beneficios sin resignar interés vital alguno ni establecer relaciones de constante enfrentamiento con los EE.UU.

A los fines de dar respuestas a los interrogantes planteados, utilizaré categorías neorrealistas, que permitirá utilizar la herramienta de la "vinculación de cuestiones", que facilitará el análisis de las posibles ecuaciones costo-beneficio en esta materia.

Resulta sorprendente verificar como desde hace pocos años a la fecha, la agenda de los EE.UU., en materia de seguridad a nivel hemisférico, varió de manera tan sensible. Ello surge de manera patente en "... La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, proclamada por George Bush, en agosto de 1991, poco después de la victoria en la Guerra del Golfo... Las principales amenazas identificadas pasan a ser el tráfico de drogas ("la mayor amenaza"), la destrucción del medio ambiente, las emigraciones ilegales, la proliferación de tecnologías de doble uso, etc.²

Por aquél entonces se producía el paso del modelo relacional propio de la guerra fría, a uno donde la hegemonía de los EE.UU. era indiscutible. Este tránsito produjo una profunda modificación en las doctrinas de seguridad y militares. Es pertinente aseverar que, "... en los últimos tiempos, ciertos estrategas comenzaron a advertir a Estados Unidos sobre los viejos esquemas, y advirtieron acerca de un escenario de guerra asimétrica... el Pentágono se había lanzado a la "revolución de los asuntos militares" (RMA).³ Queda claro entonces que, "... a diferencia de la guerra fría, las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales. Las causas de surgimiento de las mismas son numerosas, y su análisis no es propio de un trabajo con las pretensiones de este. Sintéticamente, podemos decir que estas amenazas crecen por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para afrontarlas, además de que es necesario revisar los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos, ya que muchos de ellos son inadecuados para hacerles frente con eficacia..."⁴ Sin embargo, esta identificación de "amenazas" y el peso que ellas tenían en el sistema internacional, y en el

² "National Security Strategy of the United States", The White House, August 1991. 33 p., citado por Armando Amorim Ferreira Vidigal, *Las Fuerzas Armadas y la Política de Defensa en el Brasil y en Argentina, Perspectivas Brasil y Argentina*, IPRI y CARI, pág. 81.

³ Marwan Bishara en "La era de las guerras asimétricas, *El Dipló*, Edición Cono Sur (formato digital)

⁴ Raúl Benítez Manaut "Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI", , Anuario del CIDOB

hemisférico particularmente, sufriría un drástico reordenamiento con los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Ya en febrero de 2001, hablando ante el Comité Senatorial de Inteligencia, haciendo referencia a las "amenazas mundiales", el director de la CIA, George Tenet, se manifestaba asombrado por "... la velocidad de los cambios en diversos sectores, que afectan nuestros intereses nacionales..."⁵

A partir de entonces, una amenaza que por aquél entonces ni siquiera figuraba en el listado, el terrorismo transnacional, pasaría a encabezar el listado de las mismas. Antes de los atentados del 11 de septiembre, había una agenda de seguridad hemisférica común entre los países del hemisferio. Estos temas balanceaban las preocupaciones nacionales de seguridad, con las amenazas regionales y subregionales. Al mismo tiempo, había un equilibrio de "agenda tradicional", con las "amenazas emergentes", e incluso se consideraban superadas las amenazas de la Guerra Fría provenientes del enfrentamiento ideológico... En el caso de las políticas de seguridad extrahemisféricas, se puede afirmar que la presencia hegemónica de Estados Unidos lleva a este país a querer exportar su agenda de seguridad global, para lo cual los gobiernos, fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y sistemas de inteligencia deberían cooperar de acuerdo a su diseño de prioridades. En muchos casos hay coincidencia en las prioridades de seguridad entre Estados Unidos y las naciones de América Latina, pero en otros casos hay diferencias notables en las agendas de riesgo de seguridad nacional. Se debe tener en cuenta que aunque las prioridades puedan coincidir, pueden diferir los medios a emplear o simplemente las capacidades (o incapacidades) de las instituciones de seguridad de los países latinoamericanos..."⁶

El quiebre, naturalmente, se produjo con dichos atentados, dándole al terrorismo transnacional una dimensión diversa a la previamente existente. Con relación al mismo, "... El presidente George W. Bush declaró que EE.UU. está "en guerra"... y prometió una "cruzada", contra el "demonio" enemigo de Occidente..."

⁷ Estados Unidos, después del 11 de septiembre, ha elaborado la estrategia de seguridad doméstica-territorial (Homeland) como elemento prioritario en su estrategia de seguridad nacional. A esta estrategia responde su diseño global de defensa frente a la amenaza terrorista internacional, y para responder a esta amenaza, está reorientándose su política de seguridad hemisférica. ⁸ Esta percepción prioritaria del terrorismo no es común a todo el continente, dado que "... las naciones de América Latina confrontan amenazas internas de seguridad de muy distinto tipo... Los problemas de narcotráfico, terrorismo y crimen organizado

⁵ "Worldwide Threat 2001. National Security in a Changing World", http://www.cia.gov/public_affairs/speeches/UNCLASWWT_02072001.html, citado por Marwan Bishara en "La era de las guerras asimétricas, El Dipló, Edición Cono Sur (formato digital)

⁶ Raúl Benítez Manuat, op. citado.

⁷ Marwan Bishara, op. citado.

⁸ Raúl Benítez Manuat, op. citado

en América Latina están vinculados entre sí, sólo que tienen distinto grado de intensidad según el país o región.⁹

Identificado el hecho de la modificación del lugar del terrorismo en las políticas domésticas y exterior de los Estados Unidos, cabe preguntarse cuál fue el grado de influencia en el ámbito hemisférico, y hasta donde determinó políticas concretas por parte de la Argentina.

La situación a nivel hemisférico

A nivel hemisférico, cabe señalar que, a pesar de que el asunto reviste interés hace mucho tiempo, las primeras iniciativas de tratamiento concreto tuvieron lugar por propuestas argentinas, las que tuvieron lugar como respuesta a los trágicos atentados sufridos por nuestro país contra la embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y del Centro Cultural Argentino-Judío (AMIA) en 1994. Así, se llevan a cabo la Primera Conferencia Interamericana sobre terrorismo, fruto de la cual se adopta el "Plan de Acción" y la "Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y eliminar el Terrorismo", del 26 de abril de 1996, conferencia que tuvo su reedición en la Segunda Conferencia Interamericana sobre Terrorismo, que en cumplimiento del mandato asignado por el Plan de Acción de la Segunda Reunión de Ministros de Defensa de las Américas de Santiago de Chile, conferencia en cuyo marco se adopta el Compromiso de Mar del Plata, del 24 de noviembre de 1998. Fruto de dicho compromiso fue la creación del Comité Interamericano Contra al Terrorismo (CICTE) y la manifestación de la necesidad de adoptar un nuevo Convenio Interamericano de Lucha Contra el Terrorismo.

Cabe recordar que fuera del marco de estas reuniones especializadas, tuvieron lugar declaraciones que tocaron el tema de manera directa. Así la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron: "Condenamos el terrorismo en todas sus formas y combatiremos conjunta y firmemente los actos terroristas en cualquier parte de las Américas, a través de todos los medios legales"; y que, en el Plan de Acción, bajo el título "La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional" (punto 7), afirmaron que dicho flagelo constituye "una violación sistemática y deliberada de los derechos de los individuos y un asalto a la democracia misma" y decidieron que se convocara a "una conferencia especial de la OEA sobre la prevención del terrorismo".

El tópico vuelve a ser tratado en la Declaración de Montrouis: Una nueva visión de la OEA, aprobada por la Asamblea General de la OEA en su vigésimo quinto período ordinario de sesiones (junio de 1995), en la cual los Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio señalaron que "el terrorismo constituye un grave fenómeno delictivo que preocupa seriamente a todos los Estados miembros y que tiene efectos devastadores para la convivencia civilizada y las instituciones democráticas, así como para la vida, la seguridad y los bienes de las personas". La misma Asamblea convocó a una Conferencia Especializada Interamericana sobre

⁹ Raúl Benítez Manuat, op. citado.

Terrorismo (AG/RES. 1350 (XXV-O/95)), la cual sería, posteriormente, la Primera Conferencia Interamericana sobre Terrorismo.

Es pertinente mencionar también en este punto, en el ámbito multilateral restringido (pero particularmente interesante para nosotros por los participantes involucrados) se adoptó la Declaración Final de los Estados Participantes en la Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional, en Buenos Aires (agosto de 1995) por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Paraguay y Uruguay, en la que, entre otros aspectos, se reafirmó la necesidad de "afianzar la cooperación existente entre nuestros gobiernos" y en cuyo contexto, con el fin de poner en práctica medidas eficaces que brinden una respuesta adecuada al fenómeno delictivo del terrorismo, se suscribió en marzo de 1996 un Acuerdo entre Argentina, Brasil y Paraguay.

Asimismo, la Asamblea General de la OEA aprobó el 3 de junio de 2002, a través de la resolución 1840 (XXXII-O/02) la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

En materia diplomática y de seguridad, inician en los noventa procesos paralelos a los establecidos en el sistema interamericano, mediante el mecanismo de "cumbres", estableciéndose foros alternativos a la OEA.¹⁰ Uno de estos "foros alternativos" está constituido por las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas, otro espacio importante de negociación de este tipo de cuestiones, sino cardinal.

Le evolución del tratamiento del fenómeno del terrorismo estuvo supeditado a la coyuntura regional, haciéndose evidente que un trato más estricto y severo del mismo se avisa a partir de los sucesos del 11 de setiembre.

Así, por ejemplo, no hay mención expresa relacionada con el mismo entre los Principios de Williamsburg, el documento fundamental resultante de la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, llevada a cabo en Williamsburg, Virginia (Estados Unidos, del 24 al 26 de julio de 1995). Tengamos en cuenta que, por aquél entonces, ya habían tenido lugar sendo atentados en la capital argentina.

Un hecho similar se produce en la Declaración de San Carlos de Bariloche, adoptada tras la Segunda Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en San Carlos de Bariloche, (Argentina, del 7 al 9 de octubre de 1996). Allí se hace expresa mención a la amenaza que implica el crimen y las drogas sobre la seguridad, así como la amenaza generada por el tráfico de drogas, pero, la cuestión del terrorismo, brilla por su ausencia.

Esta política sufre una modificación sustancial a partir de la Tercer Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, llevada a cabo en Cartagena de Indias (Colombia, desde el 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1998), que, a través de la Declaración de Cartagena, en su punto 11, manifiesta "...Su condena a todas las formas de terrorismo, incluyendo las no tradicionales... su compromiso

¹⁰ Rojas Aravena, Francisco (Ed.) *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*, LACC-FLACSO Chile, Santiago de Chile, 1998, citado por Raúl Benítez Manuát, op. citada.

de apoyar la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia Especializada Interamericana de Lima sobre terrorismo, el consenso logrado en la Conferencia de Mar del Plata, que son dedicados a generar cooperación hemisférica para repudiarlo en todas sus formas como un crimen que amenaza la democracia en el Hemisferio.”¹¹. Ello, probablemente, a la luz de los documentos recientemente adoptados por la Segunda Conferencia Especializada, sin efecto similar en el caso de la Primera Conferencia sobre la Declaración de San Carlos de Bariloche.

El tratamiento se torna más sofisticado en la Declaración de Manaus, fruto de la labor de la Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Manaus, Brasil, desde el 6 al 22 de octubre de 2000), en la cual se afirma que “... 13. Las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados constituyen un riesgo real para la paz en el hemisferio y en el mundo, por lo que se recomienda el intercambio de información y la cooperación, de acuerdo con las necesidades conforme a la legislación de cada país. 15. Es de primordial importancia continuar con el apoyo a los esfuerzos de los Estados e Instituciones dedicados a la lucha contra las drogas ilícitas y actividades criminales transnacionales relacionadas, reconociéndose que dichos actos presentan desafíos singulares vinculados a la seguridad y a la estabilidad de la región. 16. Todas las formas de terrorismo son condenables y debe estimularse una continúa cooperación hemisférica contra tales actos, tomándose en cuenta que ellos representan una seria amenaza a la democracia en el hemisferio...”¹²

Algunos de los principios resultantes de la declaración de Manaus (necesidad de cooperación bilateral o multilateral para combatir las nuevas amenazas, la vinculación inversamente proporcional existente entre dichas amenazas y el sistema democrático) se profundizan, en su tratamiento, en la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santiago de Chile, del 9 al 22 de noviembre de 2003) que adopta la Declaración de Santiago de Chile, fuertemente influida por los sucesos del 11 de setiembre de 2001 (de hecho se hace una condena expresa de los mismos) que en lo pertinente determina “... 2. Que para enfrentar las nuevas amenazas transnacionales se requiere continuar desplegando esfuerzos por consolidar los gobiernos democráticos constitucionales y sus instituciones, fortaleciendo de este modo el estado de derecho y las soberanías nacionales. 6. El rechazo más enérgico a toda forma de terrorismo, cuyo accionar amenaza a los principios más fundamentales de la civilización, señalan que el combate contra el terrorismo demanda un esfuerzo especial para incrementar la cooperación internacional, tanto en el ámbito global como hemisférico, regional, subregional bilateral para enfrentar en forma mancomunada este flagelo, preservando así el imperio del derecho y del Derecho Internacional en nuestro Hemisferio. 7. Su más enérgica condena a los atentados terroristas

¹¹ Declaración de Cartagena, Tercer Conferencia de Ministros de Defensa de los Américas, Cartagena de Indias (Colombia, del 29 de Noviembre al 3 de diciembre de 1998)

¹² Declaración de Manaus, Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Brasil, del 6 al 22 de octubre de 2000)

perpetrados en contra de los Estados Unidos de América, en el mes de setiembre del año 2001, reafirman el principio de la solidaridad hemisférica. 26. Su satisfacción con la reciente aprobación de instrumentos regionales para encarar nuevas amenazas como problemas de seguridad, en particular la Convención Interamericana Contra el Terrorismo, la Convención Interamericana Contra la Fabricación el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, recomiendan su ratificación por todos los Estados del Hemisferio...¹³

El tratamiento de la temática, como hemos visto hasta aquí, fue profundizándose y agregando más vetas, distintas a las tratadas, sobre su definición y posibilidades de respuesta ante dicho flagelo. Tal fue el caso de la "Declaración sobre Seguridad de las Américas", adoptada en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, celebrada en la ciudad de México, los días 27 y 28 de octubre de 2003, que reconoció un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en varias categorías: tradicionales (las amenazas que se heredan de la guerra fría) y nuevas (las de las posguerra fría); y desafíos, producto de las debilidades económicas y sociales de la región, con un impacto en la seguridad, como lo son las que se desprenden de las condiciones de pobreza y debilidad institucional de los países. De igual manera, en la declaración se reconocen las llamadas amenazas "duras", encabezadas por el terrorismo, que requieren de gran cooperación entre los gobiernos para enfrentarlas. Todas estas amenazas en conjunto se denominan "multidimensionales", por su origen distinto, la importancia para cada país, y las diferencias herramientas para hacerles frente¹⁴. La letra de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en lo pertinente, dice "... k) Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todos actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada. l) Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado. m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

¹³ Declaración de Santiago de Chile, Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santiago de Chile, del 9 al 22 de noviembre de 2003)

¹⁴ Raúl Benítez Manuat, op. citado.

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

22. Afirmamos que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de nuestros pueblos. Refrendamos nuestro compromiso de luchar contra el terrorismo y su financiación con el pleno respeto al estado de derecho y al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario o, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Nos comprometemos a promover la universalidad y la efectiva aplicación de los actuales convenios y protocolos internacionales relacionados con el terrorismo.

23. En el marco jurídico referido en el párrafo anterior, *fomentaremos* en los países del Hemisferio la capacidad para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Fortaleceremos el Comité Interamericano contra el Terrorismo y la cooperación bilateral, subregional y hemisférica, a través del intercambio de información y la más amplia asistencia jurídica mutua para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo; impedir la circulación internacional de terroristas, sin perjuicio de los compromisos internacionales aplicables al libre movimiento de personas y la facilitación del comercio; asegurar el enjuiciamiento, de acuerdo con el derecho interno, de toda persona que participe en la planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo y de aquellos que, directa o indirectamente, provean o recolecten fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, para cometer actos de terrorismo. Nos comprometemos a identificar y combatir las amenazas terroristas emergentes, cualquiera que sea su origen o motivación, tales como amenazas a la seguridad cibernética, el terrorismo biológico y amenazas a la infraestructura crítica...¹⁵. Como se ve, se apunta a todas y cada una de las manifestaciones posibles del terrorismo, la prevención y persecución del mismo, inclusive su financiación. Asimismo, se delimitan los ámbitos donde la persecución del terrorismo es viable.

El tratamiento es extremadamente detallado y busca no dejar cabo suelto ni nada librado al azar.

El carácter multidimensional de las nuevas amenazas, y en especial del terrorismo, se sostiene en la Declaración de Quito, adoptada en la Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, Ecuador, 16 al 21 de noviembre de 2004), que en lo pertinente establece "... 9. En la era de la globalización, el Hemisferio enfrenta un aumento de variadas y complejas amenazas riesgos que afectan a los Estados en forma diversa, a la sociedad y a las

¹⁵ Declaración sobre Seguridad en las Américas, Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, México, 27 y 28 de octubre de 2003.

personas; algunas de ellas son globales y de alcance multidimensional, y requieren de una adecuada cooperación hemisférica para su tratamiento incluyendo, como destacó la Declaración de Seguridad en las Américas en su inciso 4 m), la amenaza especial que representa para el Hemisferio el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, tráfico y trata de personas, el crimen organizado, entre otros. Estas amenazas, en su carácter multidimensional, pueden incidir con especial intensidad sobre las naciones más pequeñas, las cuales pueden ser más vulnerables ante ellas. Además, como destacó la Declaración de Seguridad en las Américas, reconocemos la amenaza en el plano global que presenta la posibilidad de uso de armas de destrucción masiva por terroristas. Estas nuevas amenazas tales como terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícito de armas, crimen transnacional desafían a las naciones de la región...¹⁶

Claramente el tratamiento se ha ido haciendo más detallado y sofisticado, de la mano de las necesidades de la política de seguridad de los EE.UU. de instalar al terrorismo como una amenaza colectiva a la seguridad de los países del hemisferio. El tratamiento se vislumbra más tímido y rudimentario en los inicios de estas Conferencias, cuando países como Argentina instalaban la necesidad de discutir este tópico, de la mano de los atentados sufridos por nuestro país en la década de los noventa. Sin embargo, acaecidos los atentados del 11 de setiembre, los renglones y párrafos referentes a la temática se multiplicaron, llegándose inclusive a la adopción de una Convención particular en el ámbito interamericano.

La situación en la agenda argentina

Como todos sabemos, Argentina fue víctima del terrorismo en dos ocasiones (la embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y del Centro Cultural Argentino-Judío en 1994), lo que la llevó a tomar en cuenta esta amenaza. En tal sentido, nuestro país considera que los actos de terrorismo transnacional no sólo constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales, sino que son, asimismo, una amenaza a las poblaciones y ponen el peligro la estabilidad y consolidación de la democracia y el desarrollo socio-económico.

Tras los años del Proceso de Reorganización Nacional, Argentina ha efectuado una tajante división entre aquellas materias que entran en el concepto de la defensa, y aquellas que caen en el ámbito de la seguridad (interior), y siempre ha intentado mantener la distinción de los conceptos de Seguridad y Defensa, y hacer hincapié en la soberanía de cada Estado para decidir sus políticas y estructuras de Defensa y Seguridad (esta iniciativa se ha cristalizado a nivel hemisférico, en la Declaración de Seguridad de las Américas). Y en el caso puntual del terrorismo transnacional, Argentina ha tenido la política legislativa de entender que, los efectos locales de las amenazas no tradicionales son responsabilidad primaria del Sistema de Seguridad Interior y, complementariamente, del Sistema de Defensa.

¹⁶ Declaración de Quito, Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, Ecuador, 16 al 21 de noviembre de 2004)

Así aparece regulado de manera expresa por la Ley de Seguridad Interior Nº 24.059, la cual "... establece el no empleo, en principio, de las Fuerzas Armadas dentro del campo de la Seguridad Interior (principio de subsidiariedad), pero fija (como veremos más abajo) diversos supuestos de participación eventual en roles de apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad y Policiales... (principio de complementación)"¹⁷

Naturalmente, algunas de estas amenazas o riesgos no tradicionales, como es el caso del terrorismo transnacional, constituyen cuestiones de elevada importancia nacional respecto de la cuales el Sistema de Defensa no permanece indiferente, por lo cual existe la previsión de que dicho Sistema lleve a cabo acciones tendientes a garantizar la seguridad interior, de acuerdo a lo expresado en la Ley Nº 24.059, en tres casos:

- Operaciones de apoyo: consistentes en la afectación de servicios y elementos de las Fuerzas Armadas (arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones, transportes, ingenieros y comunicaciones) en oportunidad que sean requeridas por el Comité de Crisis del Consejo de Seguridad Interior (art. 27 de la Ley Nº 24.059).

- Operaciones destinadas a la preservación de las Fuerzas Armadas y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, como una obligación de la autoridad militar, en caso de atentado en tiempo de paz (artículos 28, 29 y 30 de la Ley Nº 24.059).

- Operaciones destinadas al restablecimiento de la normal situación de Seguridad Interior, cuando se den situaciones de extrema gravedad en las que las fuerzas del Sistema de Seguridad Interior resulten insuficientes para restaurar el orden del Estado de Derecho. En estos casos excepcionales, previa declaración por parte del Congreso Nacional del "estado de sitio", el Presidente de la Nación puede ordenar el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas, quedando los mismos junto con los elementos de las Fuerzas de Seguridad y Policiales subordinados a un Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas a designar (arts. 31 y 32).

Sin embargo, aún en este caso, las Fuerzas Armadas no pueden cumplir tareas policiales, ya que está establecido taxativamente que "actuarán de acuerdo a lo establecido en la ley Nº 23.554" de Defensa Nacional, es decir, como Fuerzas Armadas en cumplimiento de objetivos militares.

Sin embargo, Argentina entiende, como ya se ha dicho, que el terrorismo constituye una amenaza a la paz y seguridad internacional, y de ello se hace eco al establecer "... la preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y terrorismo internacionales..."¹⁸ como uno de sus intereses estratégicos. Naturalmente, tal condición lleva la idea de que "... esta clase de intereses son los que de una manera u otra inciden en el logro de los intereses nacionales. Si bien tienen carácter de fines, su menor prelación respecto a los intereses vitales –a los

¹⁷ Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1999.

¹⁸ Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1999.

cuales contribuyen- los hace menos permanentes que aquellos, al tener una asociación con las características variables que presente el escenario estratégico y el desarrollo de las relaciones internacionales del país... la contemplación de intereses estratégicos... como la de los asuntos que incluye la agenda de seguridad, entre otros, no debe ser considerada como de automática incidencia directa sobre los objetivos básicos de la Defensa, ni mucho menos sobre el desarrollo y empleo primario del Instrumento Militar. Constituyen, sin embargo, cuestiones de elevada importancia nacional, respecto de las cuales el Sistema de Defensa no debe ser absolutamente indiferente, debiendo encontrarse en capacidad potencial de contribuir de diversos modos a su mejor logro, dentro del marco legal vigente y según lo requieran las autoridades constituidas, en función de la evolución de la situación estratégica...¹⁹ Lógica consecuencia de la reunión de ambas aseveraciones, aparentemente contradictorias, resulta que el terrorismo transnacional es una amenaza a la paz y seguridad internacionales, y ello se ha catalogado como un interés estratégico, lo cual no implica necesariamente la utilización primaria del instrumento militar.

No parecen vislumbrarse cambios sustanciales en lo mediato en lo referente a tal consideración. Así, en la publicación efectuada por el Ministerio de Defensa tendiente a definir la agenda de la Defensa en el siglo XXI, el tratamiento que recibió la cuestión no ha sido diferente. Coherentemente, se asevera que en el marco subregional, "... los intereses estratégicos de la Argentina en materia de seguridad están constituidos por el fortalecimiento del proceso de integración subregional, en particular la operacionalización del MERCOSUR ampliado como zona de paz, así como la lucha combinada contra el narcotráfico y el terrorismo transnacional..."²⁰ Cuando hace referencia al rol de las FF.AA., simplemente afirma lo sabido: "... También cabe considerar dentro del capítulo de los *roles secundarios* el apoyo a las operaciones de Seguridad Interior, dentro del marco establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior."²¹

Las proyecciones de esta suerte de Comité Asesor no difieren esencialmente del tratamiento previo dado a la cuestión "sub examine", por lo cual el Libro Blanco, actualmente en proceso de redacción, probablemente trasvase lo dispositivo (en este tópico) de lo contenido en su predecesor.

A modo de síntesis, se puede decir que la posición de la Argentina lleva a que la definición y el enfrentamiento de estas amenazas debe respetar el marco legal interno de cada estado, y apoyarse en la cooperación, sea bilateral, regional o internacional, según corresponda.

Estos nuevos fenómenos deben ser enfrentados fortaleciendo las instituciones nacionales con responsabilidad en el tema y profundizando la cooperación regional e internacional, con un enfoque interorgánico. La lucha

¹⁹ Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1999.

²⁰ Ministerio de Defensa de la República Argentina, La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones, 2003, pág. 35.

²¹ Ministerio de Defensa de la República Argentina, op. citado., pág. 43.

contra el terrorismo transnacional no es una cuestión menor, sino que forma parte de las premisas imprescindibles para el diseño de una "... estrategia diplomática que economice daños externos, potencie nuestras disminuidas fortalezas, advierta con lucidez las posibilidades que se nos ofrecen, y se sirva de ellas en beneficio de los intereses nacionales.²² Esta estrategia debería seguir las premisas de un nuevo paradigma de política exterior que llamamos "de la participación responsable. Ellas son:... 2) firme compromiso con la democracia, la paz, la lucha contra el terrorismo, la protección del medio ambiente, los derechos humanos y el derecho humanitario..."²³

De la teoría a los hechos

De acuerdo a la óptica neorrealista, "... aunque los Estados puedan desear muchas cosas diferentes, hay una muy fundamental que todas desean: sobrevivir. En consecuencia, los Estados viven dentro de un sistema anárquico en el cual lo que busca cada unidad es su propia seguridad..."²⁴ Tal como lo sostiene Kenneth Waltz, "... básica para un sistema anárquico, en virtud de su estructura, es la necesidad de que las unidades miembro confíen en cualquier medio o arreglo que puedan generar a fin de asegurar la supervivencia y reforzar la seguridad... En la estructura anárquica, todas las unidades enfrentan la necesidad mínima o requisito funcional de la seguridad, si bien hay amplias variaciones entre ellas en sus respectivas capacidades para este fin..."²⁵ Sin dudas, el fenómeno del terrorismo transnacional es vivido, por parte de los Estados Unidos, como una seria amenaza a su propia seguridad, así que con respecto a tal actor, los Estados Unidos se conducirá de la manera que considere como adecuada para afianzar su seguridad. Así, Roberto Gilpin ha dicho "... que los estados se comprometen en cálculos de costo-beneficio acerca de los cursos alternativos de acción a su disposición... Históricamente, los estados han tenido como su meta la conquista de territorio que, antes de la Revolución Industrial y el advenimiento de la tecnología avanzada, representaba el medio principal para reforzar la seguridad o la riqueza. Más aún, los estados luchan por aumentar su influencia sobre otros estados por medio de amenazas, coerción, alianzas y esferas de influencia."²⁶

En tal materia, la Argentina, Brasil y Paraguay tienen un arma de negociación de importancia fundamental, a los fines de consolidar el estado-nación, profundizar su grado de integración y obtener concesiones por parte de los Estados Unidos: la Triple Frontera. En este aspecto, quisiera hacer una pequeña digresión, señalando lo inapropiado de las apocalípticas visiones que la Comisión

²² José Paradiso, Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian, *Política Exterior: Nuevo modelo*, en Clarín, 20 de febrero de 2002, citados por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. 2003. Fondo de cultura económica, pág. 79.

²³ Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian, op. citado.

²⁴ Eduardo Ortiz, *El estudio de las Relaciones Internacionales*, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 121

²⁵ Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert. *Teorías en Pujan*, Buenos Aires, GEL, 1993, pág. 132

²⁶ Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert. Op. citado. Pág. 134

de Defensa del Centro de Estudios de Nueva Mayoría formulara con respecto a la Triple Frontera, en su artículo "Triple Frontera ¿Último aviso? (en www.nuevamayoria.com), desconociendo inclusive las limitaciones establecidas por la legislación interna argentina. Al respecto, nuestro punto de vista difiere diametralmente del expuesto en dicho artículo. Así, el interés por parte de los Estados Unidos en la Triple Frontera no tiene porqué ser un estigma. Cabe señalar que el Departamento de Estado calificó, en un principio, a la zona como de "preocupación media", vale decir, como una situación a ser tomada en cuenta pero sin justificar, de modo alguno, acción militar directa y unilateral, por no comprometer interés vital alguno y por existir, en la coyuntura internacional, dos cuestiones militarmente irresueltas: Afganistán e Irak. Por otro lado, existe por parte de los países directamente implicados un interés de mayor envergadura, y la posibilidad de que la cuestión fuese explotado por ellos como un ítem dentro de una agenda positiva, tomando iniciativas y no actuando de manera reactiva. En este sentido, entendemos que existen pasos concretos dados por lo países implicados en el asunto, pasos que pueden ir aún más allá, a fin de beneficiar a los estados de la subregión y a los del hemisferio. De hecho, la particular problemática de dicha zona actuó como origen de actividades de la subregión con la asistencia de los Estados Unidos, en una muestra de cooperación multilateral con resultados muy concretos y positivos, modificando las percepciones y desconfianzas iniciales que el gobierno norteamericano tenía al respecto y sin que exista ningún tipo de grado de injerencia que menoscabe la soberanía de ninguno de los estados implicados. Podemos coincidir, en este aspecto, por lo propuesto por Russel y Tokatlian cuando afirman que "... El enfoque positivo que proponemos *vis a vis* los Estados Unidos implica descartar las posiciones extremas e ideológicas de confrontación o plegamiento..."²⁷

El punto de vista oficial de los Estados Unidos con respecto a la Triple Frontera ha variado sensiblemente en muy poco tiempo. Así, en el año 2003 ha dicho que "... otra región de peligro es la zona de la Triple Frontera, donde convergen Argentina, Brasil y Paraguay... Esa zona "se ha descrito por largo tiempo como centro regional" para las actividades de recaudación de fondos de Hizballah y HAMAS, pero también se usa para el tráfico de armas y drogas, el paso de contrabando, la falsificación de documentos y moneda, el lavado de dinero y la fabricación y transporte de bienes pirateados... Aunque en 2003 continuaron los informes sobre la presencia de al-Qaida en la zona, su veracidad permaneció sin corroborarse por parte de los funcionarios de inteligencia y de aplicación de la ley"²⁸. Por tales apreciaciones es que se firmó el diálogo "Tres Más Uno", mencionado en términos muy positivos por Estados Unidos en su informe especial el 28 de abril de 2005, al decir que "... Estados Unidos reforzó su diálogo de cooperación con sus asociados en el "Tres Más Uno", Argentina, Brasil y

²⁷ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. Op. citado, pág. 81.

²⁸ Departamento de Estado de los Estados Unidos. Informe Anual Tendencias del Terrorismo Mundial, 2004, www.usinfo.state.gov

Paraguay...²⁹. Como decíamos, la apreciación de los riesgos presentados por la mentada región disminuyeron drásticamente en poco tiempo, al menos desde la percepción de los Estados Unidos. Así, su palabra oficial en 2005 determina que la Triple Frontera ya no genera la preocupación que sí provocó en otros momentos. Ello se debe, tal como destacó el informe, al trabajo realizado conjuntamente entre los tres países latinoamericanos involucrados y los Estados Unidos, que colaboraron a fin de mejorar la seguridad en el área. El Departamento de Estado señaló que durante el año 2004, la Argentina continuó colaborando con las Naciones Unidas, la organización de Estados Americanos (OEA), sus vecinos y los Estados Unidos en numerosas iniciativas antiterroristas. Al respecto, la dependencia norteamericana afirmó que “las fuerzas de seguridad argentinas han sido especialmente cuidadosas en el monitoreo de actividades ilícitas y sus posibles vínculos con grupos radicales islámicos en la Triple Frontera”. El informe señala que la “Argentina ha mantenido un importante liderazgo en el Comité Interamericano contra el Terrorismo, de la OEA, el cual constituye una iniciativa argentina de los años 90”. Asimismo, el documento señala también “... que no existe evidencia creíble de que existan células terroristas islámicas operando en la Argentina... durante el año 2004 no se registraron actos significativos de terrorismo internacional en el país...”³⁰ Igual los EE.UU. reconocen que se mantienen alertas por la actividad en la zona. Es que temen que grupos como Hezbollah y Hamas consigan financiación de la gran comunidad árabe de la región.

Vemos entonces que hubo un conglomerado de acciones individuales, y multilaterales que coadyuvaron a que la percepción de una posible amenaza se difuminara paulatinamente, para que tal amenaza se convirtiera en un galvanizador de tareas conjuntas para los países implicados y para aquél quien instaló la inquietud. De la misma manera, ha servido para motorizar medidas subregionales que, sin dudas, pueden resultar funcionales a mayores grados de colaboración en el porvenir: la creación del Comando Tripartito Conjunto, el acuerdo argentino-brasileño para el control conjunto del espacio aéreo. Ello más las vetas a explorar en un futuro: profundización de colaboración en la materia con los Estados Unidos, implementación de un sistema de seguridad cooperativo en la subregión entre los tres países implicados (para el caso puntual de la Triple Frontera, o ampliando el espectro subjetivo a todos los integrantes del MERCOSUR, para el área de los países que forman parte del mismo), proyectos puntuales de integración militar con el Brasil (por ejemplo, en la producción militar. Así se ha dicho que “... la posibilidad del establecimiento de una industria militar común de los países integrantes del MERCOSUR debe ser explotada, ya que es exactamente en el área militar, principalmente en las horas de crisis, donde se establecen los bloqueos... La creación de la “masa crítica” de recursos humanos y

²⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos, Informe sobre Terrorismo por países, 2005, www.usinfo.state.gov

³⁰ Departamento de Estado de los Estados Unidos, Informe sobre Terrorismo por países, 2005, www.usinfo.state.gov

financieros indispensables para el inicio de este proceso...³¹), o, inclusive, avanzar en la conformación de una comunidad de inteligencia que actúe en función, en principio, de la Triple Frontera.

Con el objeto de lograr estos objetivos no sólo es importante sino vital la realización de pasos previos que lleven a la definición y delimitación de las posiciones y políticas comunes, en la materia, entre Argentina y Brasil. La capacidad negociadora de ambos países frente a amenazas y desafíos comunes no es la misma que la de los dos países por separado, y tampoco se presenta como la simple suma de ambas, sino que tiene un efecto multiplicador. Así se ha dicho que "... en el ámbito sudamericano, la construcción de una sociedad estratégica con Brasil abierta a otros países de la región, particularmente a Chile, debe ser la prioridad de nuestra política exterior. Esta sociedad no debe construirse en oposición a los Estados Unidos; además de anacrónica, tal definición no sólo impedirá nuestra unión sino que terminará dividiéndonos. El sentido estratégico profundo del vínculo con Brasil se resume en cuatro aspectos fundamentales: la formación de una zona de paz, la consolidación de nuestras democracias, la constitución de un espacio económico común que podamos, en gran medida controlar, y la *construcción de una "masa crítica" para fortalecer nuestra capacidad de negociación frente al mundo...* (la cursiva es nuestra)³²

No es indiferente a esta cuestión que, en múltiples ámbitos multilaterales nuestras delegaciones busquen consensuar posiciones comunes con aquellos países más cercanos a nosotros en nuestras concepciones (los casos de Brasil y Chile, por ejemplo, en las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas son paradigmáticos, e inclusive la experiencia única en la historia de la integración por parte de Argentina y Brasil de la delegación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando el otro estado ejerce su mandato como miembro permanente de dicho órgano).

Los analistas aseveran que la etapa actual de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas son de "participación responsable". Quizás, esta "causa común" pueda llegar a constituirse en el certificado de nacimiento de una real cultura de amistad entre los dos países³³.

³¹ Armando AMORIM Ferreira Vidigal, *Las Fuerzas Armadas y la Política de Defensa en Brasil y Argentina*, Perspectiv. Brasil y Argentina, IPRI- CARI, 1999.

³² Hirst, Paradiso, Russell, Tokatlian, "La agenda que nos dejó el 11 de setiembre", Clarín, 2 de setiembre de 2002, citados por Russel, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, op. citado, pág. 82.

³³ Así lo señala Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian cuando afirman que "... a partir de dicha década (los ochenta), esta cultura de rivalidad incorporó elementos característicos de una cultura de amistad (kantiana)... 1) El grado de internalización de sus normas de conducta es bajo, dado que la amistad es más una estrategia interesada en obtener beneficios individuales que una identificación legítima con los intereses y necesidades del otro; y 2) que los dos países todavía no observan la regla de la mutua ayuda (actuar como un equipo si la seguridad de uno de ellos es amenazada por un tercero). Es preciso señalar que la cultura de la amistad requiere que los Estados cumplan tanto la regla de la no violencia como la de la ayuda mutua..." Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian, op. citado.