Rol de las FF.AA. en las Relaciones Exteriores y la Seguridad Interna

Héctor Santiago López Aréstegui

Ante el primer aniversario de los atentados contra el World Trade Centre y el Pentágono del 11 de setiembre del 2001, es común escuchar que estos cambiaron al mundo de manera radical. Empero, pocos observan que el efecto de episodios como estos no hacen otra cosa que catalizar y acelerar las tendencias que poco a poco se manifiestan en las relaciones internacionales.

Hasta el 11 de setiembre del 2001, todos los analistas de política exterior se preguntaban hacia dónde iba la política internacional de la administración Bush y cómo ésta afectaba al país. La crítica era tímida pero consistente respecto si no era mejor tener una política exterior pro-activa que una estrategia sistemática de abandono de conferencias, tratados y asuntos de interés mundial. El gobierno del Presidente Bush apenas daba sus primeros pasos hacia una política exterior diferente al *multilateralismo* de la era Clinton. Por lo pronto, se había comenzado con una política llamada de *unilateralidad insensible*, que cuestionaba a fondo el consenso por una seguridad común post Guerra Fría. Basta recordar que el récord de política exterior de la administración Bush era decir no al Tratado de Kyoto sobre Calentamiento Global y volver la espalda a la crisis de Medio Oriente. Un ejemplo de esa actitud fue el regateo en torno a la presencia de tropas norteamericanas en el contingente internacional para la ex – República Yugoslava de Macedonia, que se encontraba al borde de la guerra civil.

Los nostálgicos de la era Clinton – también llamada la era de los Derechos Humanos[1] – resistían desde sus posiciones en el Congreso. Esta resistencia del legado de la política exterior del Presidente Clinton estaba fuertemente engarzada con el standart establecido en una década de las intervenciones militares de carácter humanitario, con el mínimo de bajas posibles. Poco podía hacer y decir el Presidente Bush hasta entonces, salvo criticar a su antecesor por debilitar y dispersar el poderío militar nor-

(1) Ignatieff, Michael. "¿Termina la era de los Derechos Humanos?" En: *The New York Times*, ed. 5 de febrero 2002.

teamericano en los años noventa y apoyar los controvertidos proyectos de reforma de las Fuerzas Armadas de su Secretario de Defensa Donald Rumsfeld.

Los atentados del 11 de setiembre dieron a la administración Bush lo que tanto buscaba: la licencia de movimiento para actuar plenamente en función de sus intereses en el exterior. Hoy, los Estados Unidos actúa unilateralmente sin hacerse problemas de las críticas de sus aliados tradicionales y ocasionales en asuntos de política exterior. Esto se ve con claridad meridiana en lo referente a los planes de invasión contra Irak. Como consecuencia de esta actitud, la solidaridad natural de los países aliados y amigos casi ha desaparecido y la crítica a la política exterior estadounidense es unánime en Europa, Asia y América Latina. De esta situación debemos sacar la siguiente lección: *el respeto que merece y recibe una nación no se puede medir exclusivamente en términos militares o económicos. El elemento ideológico y ético también cuenta, y mucho.*

Por ideología debemos entender el sentido de propósito colectivo que permite explicarnos el pasado y dar respuesta a los retos del mundo contemporáneo. Una ideología también da el marco teórico para prever el futuro, es decir, encontrar el equilibrio entre lo que es posible hacer y lo que se desea hacer.

El mundo no celebra el poderío militar de los Estados Unidos. Por el contrario, critica a Washington por la forma en que ha planteado la "guerra" contra el terrorismo. Esta crítica no está basada en la envidia de quienes no pueden acceder al arsenal de alta tecnología con el que Washington pretende extender la lucha contra el terrorismo en todo el planeta, sino la incapacidad de los estrategas del Pentágono para contestar una pregunta tan vieja como la guerra misma: ¿cuál es el rol de las FF.AA. en las relaciones internacionales de un Estado?

Washington cree tener una respuesta al relanzar una nueva versión de las viejas teorías de Tucídides y Machiavello: *La espada es el eje de las relaciones internacionales; la potencia militar y económica de un Estado determina su destino; la interdependencia entre los Estados y las instituciones creadas por éstos para solucionar sus diferencias son algo secundario; y, los objetivos de la política exterior se plantean por la cuestión de la supervivencia, la seguridad y la geografía*[3].

Pero esto nunca ha sido cierto. Aristóteles escribió: Los pueblos no deben prepararse a sí mismos en el arte de la guerra con la mira puesta de avasallar vecinos que no merecen ser sojuzgados. El designio fundamental de todo sistema social debe ser ajustar las instituciones militares, como todas las instituciones, con la vista puesta en las circunstancias del tiempo de paz, cuando el soldado se halla fuera de servicio; y esta proposición se desprende de los hechos de la experiencia. Pues los Estados militaristas sólo pueden sobrevivir mientras permanezcan en guerra, en tanto que se arruinan tan pronto como han terminado sus conquistas. La paz hace que su metal pierda su temple; el error reside en un sistema social que no enseña a sus soldados lo que han de hacer fuera de servicio.

---

(3) Hoffmann, Stanley. "El triste estado del mundo". En: *Le Monde*, ed. 24 de enero del 2002.

Esta larga proposición de carácter general no es otra cosa que el epitafio del sistema "licúrgeo", el cual dio a Esparta la hegemonía militar entre las ciudades de la Hélade griega. Esparta jamás logro estar en paz con las otras ciudades Estados griegos por tener que estar a la defensiva y velando en armas contra éstas, los ilotas y micenos. Los ilotas eran descendientes de los primitivos habitantes del valle de Eurotas, donde se establecieron los espartanos. Los micenos -griegos como los espartanos- se convirtieron en sus súbditos luego de las dos Guerras Mesenoespartanas (circa 736-720 a.C.; 650-620 a.C.).

Queda claro que la lección que nos dejó la historia espartana es que en ningún momento de la historia una nación pudo pretender ser una isla, y mucho menos tener una política exterior exclusivamente en función de sus intereses.

El caso de la lucha contra el terrorismo es paradigmático. No se puede combatir el terrorismo sino en equipo. Eso mismo recalca el historiador norteamericano Paul Kennedy en un artículo titulado "Estados Unidos no es una isla"[4]: *Cuando necesitamos ayuda – por ejemplo, para capturar terroristas, congelar sus cuentas y activos financieros, apoyo logístico para el despliegue de nuestros aviones, etc. – jugamos en equipo. Pero cuando los proyectos en el ámbito internacional no nos convienen, retiramos nuestro apoyo financiero. Estoy convencido que los embajadores y enviados norteamericanos en el extranjero ocupan mucho de su tiempo en este problema, no con nuestros enemigos, sino con nuestros aliados y amigos.*

Es en este contexto que debemos reflexionar sobre el rol de las Fuerzas Armadas en las relaciones internacionales de un Estado. La lucha contra el terrorismo es inédita y casuística. Cada Estado – y por ende sus FF.AA. – debe encontrar sus propias respuestas ante el fenómeno terrorista. Estas respuestas pueden ser multilaterales o unilaterales. Lo primero está muy avanzado en Europa, lo segundo es todavía la regla a nivel mundial.

La razón es muy simple: el impacto de las guerras en las relaciones internacionales es profundo e impredecible[5]. Las referencias mal hechas, los discursos destemplados y las acciones de resultados mal calculados sólo conducen al desastre. Por ello conviene identificar lo mejor posible al enemigo y analizarlo en sus fines y métodos operativos. Estos últimos pueden quitar toda legitimidad hasta a la más intachable de las causas. Por ello conviene siempre tener presente la naturaleza de la lucha contra el terrorismo de nuestros días: una lucha asimétrica desde todo punto de vista. Hay un mundo de distancia entre los actores, los fines y los medios que emplean cada uno.

En primer lugar, debemos tener en cuenta la terminología a usar. No podemos hablar de "guerra" contra el terrorismo. El concepto de guerra está siempre relacionado con el de Estado. El terrorismo post-

(4) Kennedy, Paul. "Estados Unidos no es una isla". En: *Le Monde* ,ed. 4 de marzo del 2002.
(5) Freedman, Lawrence. "Ganamos la guerra pero, ¿cuál es nuestra estrategia para un nuevo orden mundial?". En: *The Independent,* ed. 16 de febrero del 2002.

guerra fría reúne características que no tienen nada que ver con la idea tradicional de guerra, como declara Francois Heisbourg, Director de la Fundación para la Investigación Estratégica, al Nouvel Observateur[6]: *A diferencia de la Guerra del Golfo, donde las FF.AA. de los países de la coalición aliada aportaron un 90% en la rápida solución del motivo del conflicto –la ocupación iraquí de Kuwait–, esta vez nos enfrentamos a una proporción inversa. El elemento militar cuenta a lo más un 30%. El resto es un asunto de seguridad, de política internacional y financiera. La principal aportación que pueden dar las naciones aliadas – es decir, sus servicios de seguridad y sus FF.AA. – es inteligencia.*

En segundo lugar, hay que revisar los fines mismos de la guerra. En materia de relaciones internacionales, se presentan tres situaciones: 1) estabilidad; 2) el limbo; 3) el caos. La primera y la tercera situación son los extremos. En el primer caso no se justifica el uso de la fuerza, mientras que en el tercero sí lo está. Es en el limbo, la línea gris entre la estabilidad y la violencia en donde se debe estudiar y meditar seriamente las consecuencias del despliegue de las FF.AA.

Los jefes de estado y gobierno del mundo saben esto. También lo saben los jefes de Estado Mayor de casi todas las FF.AA. del mundo. La situación mundial actual es una de transición, y por ello implica una serie de retos y problemas no vistos en el pasado. Esto en sí no es nada nuevo. La guerra de los Treinta Años (1618-1648) fue la sangrienta transición del orden feudal al sistema de Estados. Las Guerras Napoleónicas la transición del Estado monárquico absolutista al Estado nación. En el curso del siglo veinte han ocurrido mutaciones similares (1918-1945; 1945-1991).

En tercer lugar, hay que meditar sobre el efecto de la tecnología en cuanto al uso de la violencia. La brecha tecnológica entre los países ricos y pobres ha hecho que las armas modernas estén fuera del alcance de estos últimos. Además, han hecho su aparición actores no estatales que están igualmente desprovistos de los medios para enfrentar de igual a igual a los países. Por ello el neo-terrorismo o terrorismo de nuestros días se caracteriza por ser una forma degradada y primitiva de violencia, que mezcla libremente las enseñanzas de la guerra revolucionaria y las tácticas contra- subversivas.

No hay la menor duda que las FF.AA. siempre cumplirán un papel importante y destacado en las relaciones entre los Estados en lo referente a la seguridad interna de cada uno de ellos. Empero, su rol depende de las alternativas que tenga y, finalmente, adopte el Estado. En una sociedad liberal y democrática, las FF.AA. tienen el derecho de conocer y hacer conocer el papel del militar profesional en la sociedad, tanto con proyección a la propia como ante la comunidad internacional.

(6) Fredet, Jean Gabriel. Entrevista a Heisbourg , Francois. "A nuevos peligros, una nueva estrategia" . En: *Le Nouvel Observateur*, ed. 4 de octubre del 2001.