



año 7
número 32
diciembre 2004

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

Boletín

En este número se presenta un artículo de
Rosendo Fraga sobre el Balance Militar
de América del Sur.

En este número:

- Seguridad Hemisférica: la visión de los Estados Unidos de América.
- La Fuerza Aérea Argentina y el Espacio Aéreo Nacional.
- El Balance Militar de América del Sur.
- La Teoría Realista y la Seguridad a Principios del Siglo XXI.

CARI

Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Roberto E. Guyer

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretaria de Redacción

Valeria Di Fiori

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a:
Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI,
Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA
Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74
Fax: (54 11) 4815-4742
E-mail: cari@cari1.org.ar
www.cari1.org.ar

Seguridad Hemisférica: La Visión de los Estados Unidos de América

*Craig A. Deare**

El propósito de este artículo es explicar brevemente la posición de Estados Unidos con relación a la Seguridad Hemisférica, y analizar por qué se mantiene la perspectiva que la rige.

El ambiente global de seguridad al inicio del siglo XXI es complejo y problemático. La desaparición de la Unión Soviética como el antagonista principal de Estados Unidos durante el período del mundo bipolar de la Guerra Fría no ha dado como resultado un mundo más pacífico y estable. A través de una cantidad de otros actores y variables, el ambiente de seguridad en todos los niveles de análisis presenta a la mayoría de los gobiernos soberanos serias preocupaciones para el futuro.

Antes de discutir la perspectiva estadounidense sobre el ambiente de seguridad del hemisferio occidental, vale la pena repasar el estado actual del sistema internacional. El mundo se encuentra en un período de transición del sistema pos-Westfaliano de actores estatales, a través de un ambiente híbrido de actores estatales y no estatales, hacia un sistema que aún no se define. En la parte

superior del sistema actual se encuentran los actores estatales mayores - los Grandes Poderes - los cuales aun tienen la libertad de actuar como se hacía en los siglos pasados, aunque restringidos por el sistema. En un segundo lugar, se encuentran los poderes regionales. Éstos tienen mucha influencia en los entornos sub-regionales, pero éstos también están restringidos por el sistema internacional. Los demás países comparten el sistema con una cantidad creciente de actores no estatales - ONGs, OIGs, etc. Aunque hay una cantidad de variables que tienen influencia, comparten una característica común - la tecnología. La tecnología es la responsable de la situación actual: flujos impresionantes de capital, intercambio de datos financieros, información política instantánea, disponibilidad de propiedad intelectual, avances médicos, y también la proliferación de armas avanzadas (sobre todo en aspectos químicos, biológicos, y nucleares). Todo esto ha contribuido a generar un mundo en el cual los actores no estatales ejercen mayor influencia que en cualquier otro momento de la historia. La

combinación del crecimiento geométrico demográfico con el crecimiento exponencial tecnológico contribuye a generar un mundo que al principio del siglo XXI representaba una tremenda oportunidad... y también un peligro jamás previsto.

Sin lugar a dudas, Estados Unidos es un poder global y un actor global con intereses globales. Las descripciones que lo caracterizan como un poder imperial, una superpotencia o una hiperpotencia son simples descripciones. La realidad es que Estados Unidos es un Gran Poder y actúa como tal, avanzando sus intereses al utilizar sus componentes de poder disponibles. Se preocupa, naturalmente, por los actores mayores y por las amenazas y tendencias mayores. Para ser sinceros, la mayor parte de esos asuntos mayores se encuentran en ambientes externos a nuestra región. Yo diría que los que vivimos en esta parte del mundo deberíamos estar agradecidos de esto. Esto no quiere decir que no existan amenazas o desafíos en este hemisferio, porque sí existen y son crecientes. Pero lo que quiero decir es que el enfoque diario de



los tomadores de decisión que son responsables de los temas de seguridad no está orientado hacia el hemisferio occidental, y esta es una realidad que tenemos que reconocer y manejar.

Visto desde una perspectiva bastante amplia, Estados Unidos está fundamentalmente satisfecho con la arquitectura de seguridad hemisférica tal como está planteada al inicio del siglo XXI. Seguramente ningún funcionario del gobierno postularía que la configuración actual de la estructura es sencilla, elegante, y clara. No obstante, sí argumentaría que a pesar de un proceso de desarrollo no lineal desde el fin de la segunda Guerra Mundial y los inicios de la Guerra Fría, las estructuras que han surgido siguen siendo fundamentalmente sanas y suficientemente adecuadas para enfrentar el desafío de confrontar tanto las amenazas tradicionales como las emergentes del nuevo milenio. La intención de Estados Unidos con respecto a la Conferencia Especial Sobre Seguridad celebrada en México tenía dos propósitos: intentar refrescar y reforzar las instituciones existentes del Sistema Interamericano con relación a la Seguridad Hemisférica, y alentar la redefinición de los objetivos colectivos de los estados miembros de la Organización de Estados Americanos dentro del contexto de un ambiente internacional y regional que ha cambiado.

Estados Unidos estima que la arquitectura de seguridad existente – precisamente la Carta de la OEA, el Tratado de Río, y las variadas convenciones sobre seguridad sub-regional – ha sido efectiva frente a las amenazas tradicionales del pasado, y estima que esta arquitectura es lo suficientemente flexible como para confrontar el espectro de amenazas emergentes de hoy y del futuro. Estados Unidos observa el surgimiento de comités y órganos dentro de la misma OEA, tales como el Comité de Seguridad Hemisférica, el Comité Interamericano Contra el Abuso de Drogas, el Comité Interamericano Contra el Terrorismo, el proceso de Con-

ferencias Regionales de Fomento de la Confianza y la Seguridad, como evidencia de la aptitud del sistema para adaptarse a las amenazas y a los nuevos desafíos.

A pesar de que Estados Unidos, como un poder global con intereses globales, sigue preocupado por las amenazas tradicionales a su seguridad nacional, también reconoce que hay un cambio significativo en la naturaleza de las amenazas, sobre todo con respecto al Hemisferio Occidental. Estados Unidos reconoce plenamente que una visión estrecha y tradicional de la seguridad que se preocupa primordialmente por un ataque externo por parte de las fuerzas armadas de otro actor estatal se ha expandido para incluir una concepción multidimensional que va más allá de la amenaza militar clásica, y que incluye también aspectos políticos, económicos, sociales, naturales y/o medioambientales. El punto de vista estadounidense, sin embargo, es que no toda preocupación representa una amenaza, sobre todo una amenaza a la seguridad, y es necesario que exista una diferenciación para responder de forma adecuada a aquellos desafíos. Estados Unidos ha empezado a clasificar estos asuntos de seguridad en categorías distintas de amenazas, desafíos, y preocupaciones.

Amenazas

Estados Unidos reconoce que además de las amenazas militares presentadas por actores estatales con ejércitos, existe una serie de amenazas transnacionales que han surgido en el pasado reciente, que incluyen el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero, el crimen organizado transnacional, controles fronterizos débiles, una migración masiva descontrolada, como también amenazas a redes de transportes y de comunicaciones y a elementos críticos de infraestructura. La inclusión del lavado de dinero representa un ejemplo claro de cómo ha evolucionado la perspectiva estadounidense.

Estados Unidos también re-

conoce que estas nuevas amenazas ahora son prominentes en el Hemisferio Occidental, y que debido a su naturaleza no tradicional, requieren soluciones no tradicionales. En todos los casos, la respuesta trasciende la acción militar clásica, y requiere respuestas que son multidimensionales, multilaterales, coordinadas y cooperativas para que tengan alguna oportunidad de ser verdaderamente efectivas.

Desafíos y Preocupaciones

Estados Unidos considera que existe una variedad de asuntos que, aunque no encajan dentro de un esquema de amenazas a la seguridad, ciertamente tienen un vínculo directo con el asunto y deben ser identificados y resueltos de manera apropiada. Estos asuntos incluyen factores como la fragilidad de gobiernos e instituciones democráticas, abusos a los derechos humanos, desastres naturales y del medioambiente, al igual que la degradación medioambiental, inestabilidad económica, corrupción, inseguridad ciudadana, epidemias de salud (tales como el SIDA y el SARS), y la pobreza extrema.

Aunque Estados Unidos reconoce que estos desafíos y preocupaciones son muy serios y están vinculados directamente a la variedad de amenazas a la seguridad, no tiene la naturaleza de una amenaza a la seguridad en sí misma. Como resultado, la arquitectura de seguridad no es, ni debe ser, la estructura en la cual se tratan estos asuntos. La visión estadounidense es que estas preocupaciones deben ser enfrentadas por los departamentos y ministerios de gobierno soberanos, al igual que por esfuerzos internacionales, regionales, sub-regionales, y bilaterales.

Análisis

Un análisis de por qué Estados Unidos ha adoptado esta posición, y cuál es su estrategia futura en el debate hemisférico, es menos evidente explícitamente y requiere un poco de especulación. Debo aclarar que a través de este documento al usar el término 'Estados Unidos' me refi-



ero al gobierno de los Estados Unidos, y más específicamente a la rama Ejecutiva. En aquellas circunstancias donde el Ejecutivo y la legislatura pertenecen a un mismo partido político, podría ser el caso que ambas ramas compartieran una misma perspectiva sobre la política. Sin embargo, aún esa condición no es una garantía de que las visiones sobre la política serán compartidas, mientras que en las situaciones en las que el ejecutivo y la legislatura pertenecen a partidos diferentes, las posiciones sobre la política muy probablemente serán distintas. Es más, aún dentro de la rama Ejecutiva, muchas veces existen posiciones diferentes entre los actores burocráticos principales, primordialmente los Departamentos de Estado y de Defensa, como también entre los asesores del Gabinete de Seguridad Nacional.

A pesar de la aclaración anterior, creo que es válido asumir que los actores principales comparten la visión de que la arquitectura de seguridad existente es adecuada para la tarea dada, y debe ser apoyada. La razón principal es la necesidad de ser prácticos; aunque un poco difícil de manejar, la arquitectura ya existe, y no se tiene que crear de la nada. Quizás si uno estuviera empezando de cero, y se propusiera crear una arquitectura nueva de la nada, se vería distinta de la actu-

al. Pero el costo en recursos – esfuerzo, dinero, y sobre todo el tiempo – de deshacerse del sistema y construir uno nuevo es simplemente prohibitivo, y todos los actores concordarían con ese análisis.

Mientras los actores individuales de la burocracia estadounidense discuten la variación de amenazas, preocupaciones, y desafíos, es probable que haya una divergencia medible sobre cuáles asuntos son verdaderamente amenazas, cuáles son desafíos, y cuáles simplemente son preocupaciones, con el Departamento de Defensa probablemente dispuesto a adoptar una perspectiva más tradicional de las amenazas a la seguridad, y el Departamento de Estado más dispuesto a reconocer que el lavado de dinero puede ser una amenaza verdadera. El procedimiento por el cual estas diferencias se adjudican y se deciden es el proceso interinstitucional formal, y aunque es un poco lento y pesado, tiene la ventaja de llegarse a una posición de unidad en el gobierno.

La nueva variación de este procedimiento es el reconocimiento por parte de los actores institucionales dentro del sistema de que estas nuevas amenazas son de una naturaleza multidimensional, y que por su carácter requieren respuestas que son multidimensionales también. Este re-

conocimiento está afectando la manera en la cual los departamentos y las agencias se organizan para confrontar las amenazas, con la creación de entidades conjuntas e interinstitucionales para asegurar que la información se comparta y distribuya de manera actualizada.

La estrategia futura más probable de Estados Unidos con respecto a la Seguridad Hemisférica es relativamente clara. Estados Unidos insistirá que la OEA busque maneras de revigorizar y fortalecer la variedad de instituciones de seguridad interamericana. Estados Unidos también utilizará las entidades regionales y sub-regionales para promover sus intereses de seguridad. En última instancia, cooperará de forma bilateral de ser necesario para asegurar que su seguridad será protegida. Pero dada la naturaleza multidimensional de las amenazas que afectan al hemisferio, y el imperativo resultante que se requerirán soluciones multilaterales para confrontar aquellas amenazas, es cierto que Estados Unidos funcionará a través de la arquitectura hemisférica para defenderse de aquellos peligros comunes a todas las naciones de la región.

*Decano del CHDS, National Defense University, Washington.

La Fuerza Aérea Argentina y el Espacio Aéreo Nacional

*Rubén M. Montenegro**

1. Introducción

Sin duda alguna, el mundo entero está actualmente en presencia de un contexto general caracterizado por conflictos de diversa y compleja naturaleza, muchos de ellos considerados no tradicionales y con un marcado sesgo transnacional. Tal situación ha incentivado, también en muchos casos, el debate acerca del rol a cumplir por las Fuerzas Armadas en estos nuevos escenarios.

Ciertamente debe considerarse como una realidad que tales situa-

ciones, también conocidas como amenazas no tradicionales o nuevas amenazas, constituyen un peligro sustantivo para la seguridad de los países de la región, y que algunas de sus manifestaciones más trascendentes son, entre otras, el terrorismo, el narcotráfico, el contrabando (particularmente el de armas), y la inmigración o ingresos clandestinos. También debe admitirse que tales fenómenos se desarrollan en ámbitos que no reconocen límites internacionales y que ciertamente

pueden utilizar el espacio aéreo como alternativa de traslado para violar las fronteras de los Estados. Nos estamos refiriendo, definitivamente, al medio aéreo al servicio de organizaciones o fenómenos criminales con capacidad de proyectarse internacionalmente.

2. La Fuerza Aérea y el control de espacio aéreo

Ante estas circunstancias bien vale plantearse cuál es la responsabilidad de la Fuerza Aérea Argentina (FAA) en cuanto al control



de nuestro espacio aéreo y, particularmente, el resguardo de nuestras fronteras aéreas.

En tal sentido, cabe señalar tres compromisos básicos. El primero de ellos se refiere al control, gestión o fiscalización del espacio aéreo, acción mediante la cual el movimiento aéreo general es ordenado a través del sistema establecido, con el fin de lograr un coordinado y seguro desplazamiento del mismo. En este caso la FAA, constituida como autoridad aeronáutica, ejerce esa tarea con el marco legal que brinda el Artículo 18, Inciso 22 de la Ley de Ministerios, el Código Aeronáutico y todas las normas relacionadas al mismo.

Una segunda responsabilidad se desprende de lo expuesto en la Ley de Defensa Nacional en sus Artículos 2º y 3º. Sus enunciados expresan concretamente "el empleo de las Fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo" y que "la defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra."

Tales conceptos permiten afirmar que la FAA, como parte del instrumento militar, debiera participar en el ejercicio de la disuasión por parte del Estado. En ese orden, la vigilancia del espacio aéreo nacional debiera resultar una trascendente tarea de su competencia, sobre todo porque tal actividad es naturalmente disuasiva y encajaría perfectamente entre las "acciones de carácter preventivo a realizar en tiempo de paz."

La noción de 'vigilancia aérea', acción mediante la cual se explora el aerospacio con el objeto de descubrir movimientos aéreos no declarados cualquiera sea la naturaleza del incursor, también nos lleva a una tercera responsabilidad de la FAA: la de actuar (mediante vigilancia, interceptación, identificación e intimación al aterrizaje) con los medios disponibles, como brazo auxiliar de una fuerza de seguridad como lo es la

Policía Aeronáutica Nacional.

Esta última aplicación, relacionada con cuestiones de seguridad interna, tiene su respaldo legal en la Ley de Seguridad Interior (apoyo de las Fuerzas Armadas a las Fuerzas de Seguridad) y el Código Aeronáutico y documentos adicionales en los que se establecen normas relativas al resguardo de la soberanía de los espacios aéreos de los estados contratantes de los convenios de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI).

Habiendo listado concisamente las normas mediante las cuales la FAA está facultada para realizar el control de nuestro espacio aéreo, tanto desde el punto de vista de la gestión del tránsito aéreo general como desde sus roles vinculados con la soberanía del aerospacio propio en lo relativo a los campos de la defensa y la seguridad, convendría analizar, al menos brevemente, las posibilidades de que fenómenos tales como los mencionados precedentemente puedan manifestarse sobre nuestro territorio utilizando clandestinamente el medio aéreo.

El tema en cuestión nos lleva a limitar tal análisis a los ámbitos de influencia en los que se puedan llevar a cabo, con mayor probabilidad e intensidad, operaciones aéreas de esa naturaleza. El tal sentido, naturalmente se manifiesta como objetivo de observación el noreste del país, ubicado al este del meridiano 063º (Formosa, Chaco, Santa Fe, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y parte de Córdoba, Salta y Santiago del Estero).

En primer término, puede advertirse fácilmente la magnitud del territorio señalado (600.000 km² de superficie), y la extensión de sus fronteras aéreas (2.100 km lineales). A lo expuesto debe añadirse la baja densidad poblacional de enormes áreas rurales (una relación que oscila entre 4,5 y 9 personas por km²).

Otra característica a destacar es que las condiciones orográficas (elevaciones del terreno) favorecen la realización de vuelos a baja altura, incluso durante la noche o en condiciones meteorológicas adver-

sas, con un razonable margen de seguridad.

En tercer lugar, cabe mencionar la importante cantidad de aeródromos públicos y privados habilitados (alrededor de 140 con pistas de entre 700 y 1.500 mts. de extensión) y que no cuentan con Servicios de Tránsito Aéreo (es decir, no tienen presencia efectiva de personal de la FAA). Debe señalarse, además, que exclusivamente en el territorio comprendido por Misiones, Formosa, Chaco, Corrientes y norte de Santa Fe se han contabilizado, a mediados del año 2001, aproximadamente 480 lugares aptos para la operación de aviones y helicópteros, número que incluye parte de los aeródromos señalados anteriormente.

Un factor que no puede dejar de subrayarse en el análisis en cuestión es la arrolladora tecnología aeronáutica disponible en el campo de la aviación civil. Tal situación permite que aeronaves de pequeño y mediano porte estén en condiciones de operar en campos semipreparados y de reducidas dimensiones, con importantes márgenes de autonomía y equipamiento que le facilitan volar a ciegas con seguridad y casi absoluta precisión.

Es el turno ahora de revisar cómo el Estado Nacional, a través de la FAA, realiza el control y la vigilancia del espacio aéreo en tan extensa área. Desde el punto de vista del control o gestión del tránsito aéreo general, salvo un radar ubicado en la Ciudad de Paraná, cuya capacidad es la captar sólo el movimiento aéreo cooperativo (sólo aparece en pantalla aquel tránsito que voluntariamente active un especial equipamiento de abordaje), se realiza exclusivamente mediante comunicaciones radiales.

Desde el punto de vista de la vigilancia, particularmente a partir del desgraciado suceso ocurrido el 11 de septiembre del 2001, la FAA ha mantenido operando en la zona noreste del país de uno a dos radares denominados 3-D o también conocidos como sensores de uso militar. Tal equipamiento permite detectar tanto el tránsito cooperativo como el no cooperativo, brin-

dando información relativa a distancia, altura y ubicación considerando una referencia angular respecto del norte. Actualmente se encuentran ubicados en Posadas y Resistencia, contándose, para asistir a las operaciones de vigilancia, con aviones de la Fuerza para la intercepción e identificación de aquellos movimientos que no hayan sido registrados por los controles de vuelo y se presume la presencia de un vuelo de carácter furtivo o la seria violación de normas de vuelo.

En este orden, debe admitirse que a pesar de los esfuerzos que la FAA realiza mediante la ejecución de operaciones de vigilancia, la capacidad de verificar y actuar sobre el tránsito aéreo no cooperativo resulta poco significativa. Tal resultado obedece particularmente, entre otros factores, a la considerable superficie de las fronteras aéreas en comparación con la restringida cantidad de sensores aptos a su disposición, su reducida cobertura a baja cota y a su muy limitada capacidad logística.

3. Conclusiones

Existen claras evidencias de que nuestras fronteras están siendo vulneradas por organizaciones delictivas mediante la utilización del modo aéreo. Informaciones periodísticas, a las que se suma la resultante de las acciones de vigilancia que efectúa la FAA en la frontera noreste, están señalando un importante movimiento aéreo ilegal, hacia y desde nuestro país. En tal sentido, el Departamento de Estado de los Estados Unidos definió a la Argentina como "potencialmente atractiva para los narcotraficantes por la existencia de numerosas pistas aéreas y pequeños aeródromos municipales, situación que se combina con la falta de una cobertura nacional de radares" (La Nación, 12 de marzo del 2003).

En particular, durante los últimos años, la conjunción de una serie de factores tales como los avances tecnológicos a disposición en el campo de la aviación civil, el sustancial incremento de actividades criminales transnaciona-

les, el formidable poder económico que ellas poseen y las oportunidades que brinda la vulnerabilidad del espacio aéreo cuando no es efectivamente vigilado, entre otros, no ha hecho más que fomentar significativamente la posibilidad de realizar vuelos ilícitos como vía alternativa a otras modalidades.

En cuanto a una aceptable capacidad para neutralizar razonablemente este tipo de actividades, debiera contarse básicamente con un conveniente despliegue de sensores 3-D, con la posibilidad de poder asociar a la función de detección las de intercepción e identificación, con las pertinentes intervenciones de los estamentos judiciales y con la oportuna acción de las fuerzas de seguridad (federales o provinciales) a partir del aterrizaje del presunto vuelo furtivo.

Un objetivo deseable, aunque de alto costo, sería el de contar con radares de vigilancia operados desde aeronaves en vuelo. Este tipo de operación, caracterizado por su movilidad y capacidad de detección, constituiría un excelente complemento a la red de sensores terrestres. Ejemplo de ello lo constituye el "programa de vigilancia del Amazonas" (SIVAM), el cual incluye la integración de sensores terrestres, sensores instalados en aviones, información satelital de imágenes y la operación de aviones interceptores.

Otra capacidad de la FAA que puede secundar al Estado Nacional contra actividades ilegales que se manifiesten a través del aerospacio es la posibilidad de realizar reconocimientos fotográficos. La utilización de tal potencial supone disponer de una valiosa herramienta para la localización, en detalle, de pistas clandestinas.

En este campo existe también lo que podría denominarse una previsión de carácter extremo; el uso de armas para intimidar o derribar incursores asumidos como ilegales. Si bien es cierto que hay países de la región que recurren a esta práctica con la cubierta legal correspondiente, sería imprescindible, llegado el caso, un

cuidadoso y profundo análisis del tema habida cuenta las consecuencias que pudieran originarse por la efectiva utilización de estos procedimientos, el alto grado de precisión en la información que motive tales acciones y una clara definición de responsabilidades en la correspondiente escala de comando.

Merece un especial comentario la relación con los países limítrofes desde los cuales o hacia los cuales se supone la existencia de tránsito aéreo ilegal. El grado de cooperación y coordinación entre los controles de tránsito y sistemas de vigilancia, una rápida y eficiente vía de intercambio de información, el uso de doctrinas comunes y, muy especialmente, un férreo y profundo compromiso de los niveles políticos de los países involucrados serán factores esenciales ante una problemática que, día a día, cobra mayor relevancia.

En tal sentido, Brasil ya ha manifestado públicamente, mediante su Ministro de Defensa, José Viegas Filho, la predisposición a integrar su sistema de vigilancia aérea con sus vecinos, el ya mencionado SIVAM, con el fin de ampliar las áreas de cobertura.

Respecto a la utilización de las citadas capacidades de la FAA, es preciso hacer un par de consideraciones. En primer término, las tareas mencionadas, el control del espacio aéreo y la utilización de medios aerofotográficos al servicio de la lucha contra operaciones ilegales manifestadas a través del aerospacio, no constituyen en modo alguno el origen de nuevas doctrinas y/o equipamiento que puedan desviarla de su función natural, la Defensa.

Por otra parte, el uso de tales capacidades en tareas como las descritas supone la aplicación de un razonable sentido común en cuanto al más racional aprovechamiento, por parte del Estado, de los medios a su disposición.

Finalmente, cabe subrayar que la FAA constituye un instrumento del Estado para la ejecución de actividades que, como en este caso particular, deben responder a decisiones del mismo. Esto significa



que la temática de la soberanía del espacio aéreo propio no es materia privativa de la FAA. Es una cuestión de carácter nacional que, en con-

secuencia, debe ser definida y enfrentada con políticas de estado originadas, impulsadas y mantenidas en los más altos niveles de decisión.

* El autor es Brigadier General de la Fuerza Aérea Argentina.

El Balance Militar de América del Sur

*Rosendo Fraga**

Al firmarse en septiembre el acuerdo de integración comercial entre el Mercosur y la Corporación Andina de Naciones, generando un mercado de 350 millones de personas, tres hechos ponen en evidencia que se está desarrollando paralelamente una política tendiente a coordinar las políticas de defensa en la subregión.

El primero es la reunión que tuvieron el 3 de septiembre en Lima, los ministros de defensa de los países de la región andina-amazonia. Participaron del encuentro Brasil, Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia. El objetivo fue analizar los temas de seguridad hemisférica, la cooperación y la coordinación de acciones frente a las amenazas comunes en materia de seguridad.

El Ministro brasileño, José Viegas Filho, señaló como una cuestión central la necesidad de hacer frente a las actividades ilícitas fronterizas en materia de narcotráfico y terrorismo y su vinculación con la pobreza y la corrupción, lo que implica dar una respuesta regional a los pedidos de cooperación que viene planteando el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, para enfrentar los problemas de seguridad de su país.

Fue el ministro colombiano, Jorge Uribe, quien precisó que el narcoterrorismo es la mayor amenaza de seguridad para los países de la cuenca del Amazonas. Señaló también que si bien no hay todavía operaciones militares conjuntas, sí hay estrechos lazos en materia de inteligencia ante la conciencia de que se enfrenta un enemigo común.

Por su parte el Ministro peruano, Roberto Chabria sostuvo que se logró acordar una estrategia común, destacando que días antes había visitado Bogotá para intercambiar experiencias y coordinar las acciones en la frontera entre los dos países.

Participó del encuentro también el Ministro de Defensa de Bolivia, Gonzalo Arredondo, y el vicealmirante Hugo Rosero en representación del Ministro del Ecuador.

Entre el 8 y 9 de septiembre se reunieron en la Patagonia argentina los jefes de los ejércitos de los países del Mercosur ampliado, donde intercambiaron experiencias y analizaron las amenazas y problemas comunes en materia de seguridad regional en los países del Cono Sur de América.

Por último, el 13 de septiembre, se encontraron en Buenos Aires los Ministros de Defensa de toda América del Sur, para delinear una posición común para la conferencia anual de Ministros del ramo del continente americano que se reúne en octubre.

La experiencia de la integración europea mostró que comenzó por la defensa -la OTAN- siguió por lo económico -el Mercado Común Europeo- y culminó con lo político -la Unión Europea-.

En el caso de América del Sur, el primer paso ha sido económico y comercial, el Mercosur y la Corporación Andina de Naciones en los noventa y ahora al comenzar el siglo XXI el acuerdo comercial de América del Sur.

Paralelamente, se ha ido avanzando en documentos y compromisos políticos y en acuerdos de cooperación en el campo de la defensa.

Pero no sería extraño si en América del Sur algún tipo de integración se dé en el campo de la defensa, antes de llegar al plano de la unidad política.

La VI Conferencia de Ministros de Defensa que se realizó en Quito en noviembre mostró que la mayoría de los países de América del Sur tienen una visión semejante sobre la seguridad regional y el rol de los sistemas de defensa frente a

ella.

En los comienzos de siglo XXI, hay dos conceptos centrales respecto al funcionamiento del poder militar. Uno de ellos es el de las capacidades, es decir, qué es lo que se puede hacer con los medios que dispongo. El otro es el de la interoperabilidad, que significa la aptitud que tienen las Fuerzas Armadas de cada país para actuar en forma combinada con las de otros países.

Tomando los datos del *Balance Militar de América del Sur*, realizado por el *Centro de Estudios Nueva Mayoría*, se puede presentar un análisis de conjunto sobre los medios militares de América del Sur.

Comenzando por el gasto, los casi 20.000 millones de dólares que América del Sur gasta en defensa por año representa el 4% de lo que gasta EE.UU., la mitad de Francia, lo mismo que Arabia Saudita, y un 50% de lo que gasta la India. La región gasta en promedio el 2% del PBI en el rubro militar, siendo el más bajo del mundo en estos términos y hay casi un millón de hombres en las Fuerzas Armadas de América del Sur.

En el caso del componente militar terrestre, en conjunto todos los países de la región tienen 1.268 tanques de batalla, 701 tanques ligeros, 1.043 vehículos de exploración blindada y 2.109 vehículos mecanizados.

En artillería, tienen 1.234 cañones de 105 milímetros o menos, 497 cañones de más de 105 milímetros y 90 baterías lanzacohetes. Las fuerzas aerotransportadas y helitransportadas de la región cuentan con 375 helicópteros y 138 aeronaves.

En el naval, hay 26 submarinos en las armadas de América del Sur, un sólo portaaviones -el Sao Paulo de Brasil comprado a Francia- un crucero, 7 destructores, 29 fragatas



y 30 corbetas, lo que hace un total de 68 buques de superficie. La aviación naval de los países de la región tiene un total de 44 aviones de ataque, 71 aviones de exploración, 81 helicópteros y 6 aviones de otros tipos. En la capacidad anfibia de las armadas se cuentan 47.960 infantes de Marina, 25 vehículos anfibios, 154 vehículos mecanizados, 60 tanques y vehículos de exploración blindada y 18 buques anfibios.

A su vez, el componente aéreo de los países sudamericanos sumados reúne 95 caza interceptores, 311 caza bombarderos, 236 aviones de ataque, 169 de ataque ligero y 8 bombarderos, totalizando 819 aviones de combate. En la aviación de transporte, se cuentan 81 aviones de transporte pesado, 76 de transporte liviano, 70 de transporte ligero y 13 cisternas, totalizando 247 aviones.

También integran las Fuerzas Aéreas de la región 517 helicópteros.

Pero todos estos medios militares dependerán de su interoperatividad para poder generar una adecuada capacidad. Por esta razón, el debate sobre los pasos para la articulación de un sistema de defensa regional en América del Sur como ha comenzado a discutirse en septiembre en la reunión de Ministros de Defensa de la región Andinia-Amazonia realizada en Lima, la de los jefes de los Ejércitos del Mercosur ampliado que ha tenido lugar en Bariloche y el encuentro de los Ministros de Defensa de estos mismos países que tuvo lugar en Buenos Aires, debe contemplar además de las amenazas, el análisis de la interoperatividad para generar las capacidades militares que estos medios pueden ofrecer.

Al respecto, resulta de interés el documento "Una política de defensa española para Europa" del Real Instituto Elcano, que al analizar la inserción española en el contexto de la construcción de un sistema de defensa europeo, aporta elementos por demás interesantes para el debate de la construcción de un sistema regional de defensa en América del Sur.

En conclusión, el debate sobre la defensa en América del Sur, en función de avanzar hacia un sistema de seguridad regional, ha comenzado a debatirse en la región y el desafío central es la decisión política para hacerlo, pero el problema operativo es la articulación de las capacidades.

* Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

Desarme y Control de Armamentos: Memoria y Balance

*Rafael M. Grossi**

La cuestión del desarme y el control de armamentos mantiene un grado de prioridad indudable en la agenda internacional. Si bien en los últimos años nuevas cuestiones han surgido entre aquellas que pueden considerarse como integrantes de la así llamada "agenda global", como la protección del medio ambiente, el cambio climático, temáticas vinculadas a la población, el género, o más recientemente el terrorismo internacional, por citar apenas algunas, nadie duda que los procesos de regulación, limitación y prohibición de distintos sistemas de armas, desde las de tipo convencional a las de destrucción masiva, no pueden estar ausentes de un análisis comprensivo de la coyuntura internacional.

En razón de la diversidad de la materia, los acuerdos de desarme reconocen diferentes categorías y tipos, conforme se trate de acuerdos de desarme o limitación de armamentos, o por su alcance y membrecía.

Un verdadero galimatías de siglas y denominaciones se abate so-

bre el observador, presentando un mosaico diverso y complejo, que reclama un esfuerzo de clarificación y sistematización a fin de evaluar correctamente los logros alcanzados y los desafíos aún pendientes.

En estas líneas nos proponemos un ejercicio de muy modestos alcances; se trata de enunciar los acuerdos clave en vigor e identificar su estado actual, en lo que hace a su eficacia real o potencial para contribuir a la paz y la seguridad internacionales. No se incluyen en el mismo acuerdos sobre medidas de fomento de la confianza, o mecanismos de intercambio de información (gastos militares, registro de armas convencionales), los que, sin bien revisten indudable importancia, reconocen un alcance mucho más limitado. Incluimos una referencia a los regímenes de control y de no proliferación, por su vinculación directa con la mayor parte de los tratados multilaterales que se consideran.

Acuerdos Bilaterales entre los Estados Unidos y la Federación de

Rusia sobre Armas Nucleares

Por imperio de la vastedad de los respectivos arsenales, y por ende el peso e importancia estratégica de los mismos, el listado debe comenzar por los acuerdos bilaterales entre estos dos países.

El ejemplo paradigmático de esta categoría son los acuerdos SALT (I&II) -Strategic Arms Limitation Talks- cuyas negociaciones se desarrollaron inicialmente entre 1969 y 1972. Las manifestaciones más concretas de esta fase fueron el Tratado de Prohibición de Misiles Antibalísticos (ABM) de 1972 y el acuerdo de congelación de misiles intercontinentales (ICBMs) y Misiles Lanzados desde Submarinos (SLBMs). El proceso SALT se vio complicado por las tensiones de la Guerra Fría, notablemente la invasión soviética de Afganistán en 1979 y los desacuerdos vinculados al despliegue de misiles de alcance intermedio en Europa (Pershing y SS 20), que sacudieron a Europa Occidental a inicios de la década del '80.

La llegada al gobierno del presidente Reagan en los Estados Unidos



añadió un ingrediente tan novedoso como polémico bajo la forma de la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI), proyecto que más allá de sus logros concretos y su cuestionada viabilidad científica, impuso una lógica de aceleración a la puja armamentista con la Unión Soviética que muchos analistas consideran aún hoy como decisiva en la cadena de hechos que llevaron a la llegada al poder de Mikhail Gorbachov y la posterior implósión de la URSS.

En el plano que nos ocupa, esta fase se caracterizó por la conclusión del Tratado sobre Fuerza Nuclear de Alcance Intermedio (INF) de 1987, que abolió aquellos misiles emplazados en territorio europeo con alcances de entre 500 y 5500 km que tan agitada controversia desataran en Europa Occidental a comienzos de aquella década. Las disposiciones del acuerdo fueron cumplidas en su totalidad en 1991.

A esas alturas, se estimó que el proceso SALT se encontraba superado por una nueva lógica política, animada por la apertura política en la URSS, que hacía posible pensar en acuerdos aún más ambiciosos. En 1986, un año antes de la conclusión del INF, en el marco de la cumbre de Reykjavik, los líderes de ambas superpotencias consideraron fugazmente la idea de una reducción drástica de hasta un 50% en las ojivas nucleares de los arsenales respectivos y en algún osado momento de las deliberaciones, hasta llegaron a considerar la mismísima "Opción Cero", vale decir, la eliminación completa y sin excepciones de todas las armas nucleares.

Sin llegar a tales extremos, se dio paso al proceso START -Strategic Arms Reduction Talks- cuyo primer jalón fue el acuerdo START I por el que se acordó la limitación de los respectivos arsenales a unas 1600 cabezas nucleares, bajo un sistema de controles mutuos. Apenas seis meses después de la firma de START I, la URSS fue disuelta y en Mayo de 1992 se firmó el Protocolo de Lisboa, por el que se estableció que el acuerdo tendría aplicación en todas las Repúblicas exsoviéticas que hubiesen albergado

armas nucleares, la Federación de Rusia, Ucrania, Belarus y Kazajstán, pero al mismo tiempo se hizo la salvedad que sólo Rusia permanecería como potencia nuclear, abriendo así el camino para la ulterior ratificación por parte de las nuevas repúblicas del Tratado de No Proliferación Nuclear como Estados No Poseedores del arma nuclear. Ello sólo ocurriría en 1994 y la remoción y destrucción de los arsenales nucleares estacionados en estos países habría de verse completada recién en 2000.

En enero de 1993 se firmó START II, por el que se establecieron nuevas limitaciones y sobre todo, la interdicción de los misiles de cabezas múltiples (MIRVS), uno de los sistemas más desestabilizadores en existencia en los arsenales respectivos.

START II fue demorado en su implementación hasta caer en desuso, fundamentalmente a raíz de la decisión unilateral de los Estados Unidos de denunciar el Tratado ABM de 1972, lo que significó el abandono de la lógica de la abstención mutua de procurar defensas antimisilísticas, que prevaleciera durante la mayor parte de las décadas del '70 y '80 y que inspirara los sistemas de reducción discriminada que puede reconocerse en los acuerdos tipo SALT y START.

Bajo la Presidencia de George W. Bush, Estados Unidos adoptó una nueva aproximación, tendiente a continuar las reducciones bilateralmente acordadas con los rusos, en forma paralela con el desarrollo gradual de defensas estratégicas. Esta nueva filosofía, orientada a reducciones directas y no codificadas, tuvo sin embargo una excepción notable en el Tratado de Moscú de noviembre de 2001 (también conocido como Acuerdo SORT, Strategic Offensive Reductions Talks). Este acuerdo fijó un límite de entre 1700 y 2200 ojivas estratégicas, operacional en 2012. Los observadores han señalado que este acuerdo simplemente refleja los términos de un arreglo entre los Presidentes Putin y Bush y que carece de un procedimiento formal de verificación o un calendario para su aplicación. Tampoco menciona el destino del material fisio-

nable que sería extraído de las ojivas en el proceso de desmantelamiento. Sin embargo, el mismo ha sido aceptado por la parte rusa como una alternativa viable que permite, al menos en los papeles, mantener un nivel de paridad análogo al que existía en el marco de los acuerdos SALT y START. A la fecha, las estimaciones basadas en fuentes públicas dan cuenta de aproximadamente 5886 ojivas estratégicas en los arsenales estadounidenses y cerca de 4400 en los rusos. A ello deben sumarse más de 1100 ojivas subestratégicas americanas y 3380 rusas, lo que arroja una paridad relativa en torno a las 7000 cabezas nucleares para cada uno.

Las otras fuerzas nucleares

Las fuerzas nucleares del Reino Unido, Francia, China, la India y Pakistán, no han sido aún objeto de regulación internacional o bilateral alguna. La diferencia en magnitud con relación a Rusia y los Estados Unidos es muy significativa y ello hace que no exista una presión internacional comparable o un incentivo concreto para su reducción. Prevalece en este sentido, de modo implícito, la impresión que hasta tanto los grandes poseedores avancen de manera mucho más decisiva en los recortes, no existe urgencia en "limitar" estos arsenales.

Armas Convencionales

El capítulo de las armas convencionales animó durante décadas las agendas del desarme, en particular en el contexto de la Guerra Fría.

El proceso central que canalizaba los esfuerzos negociadores de la OTAN y el Pacto de Varsovia era el conocido como MBFR, Mutual and Balanced Force Reductions, que se desarrolló en Viena por años. Sus logros fueron muy limitados, lo que resulta lógico si se piensa que se trató de un proceso que tuvo lugar en el marco de un conflicto latente en cuyo sustrato mismo figuraba la utilización masiva de fuerzas convencionales.

El fin de la Guerra Fría abrió también en este terreno las compuertas del consenso y el 19 de noviembre de 1990 se concluyó el Tratado



sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) que eliminó casi por completo la posibilidad de incursiones ofensivas en la zona de aplicación, merced a un detallado cuerpo de disposiciones que incluyó límites muy específicos en el tipo de unidades y de equipos desplegables en la zona. El acuerdo CFE fue subsumido y complementado por una serie de acuerdos más amplios bajo la égida de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que establecieron un catálogo muy amplio de medidas de creación y fomento de la confianza como intercambios de efectivos, visitas, inspecciones, maniobras conjuntas etc.

Entre estos cabe destacar el Acuerdo de Cielos Abiertos del 1 de enero de 2002, por el que se completó el proceso de desarme convencional iniciado en Europa a fines de los años '90. Este acuerdo permite la realización de vuelos de reconocimiento en aviones no armados sobre el territorio de los otros estados parte, conforme un sistema de cuotas.

Mas allá de los alcances de estos instrumentos, resulta interesante observar que en su mayor parte los mismos fueron concluidos por países que al inicio del proceso eran técnicamente adversarios, y al final del mismo no sólo habían superado ese estadio sino que se habían convertido en aliados de jure (Polonia, República Checa, Hungría) o asociados en un partenariado estratégico (Partnership for Peace, OTAN).

Siempre en el terreno de las armas convencionales, no puede obviarse el positivo ejemplo de la Convención de Ottawa sobre Minas Antipersonal (1996), el que, tras un largo proceso de negociación con alto perfil y repercusión en la opinión pública mundial, logró concluir exitosamente, aunque debe señalarse que si bien 150 Estados han ratificado el instrumento, persisten aún notables excepciones como los Estados Unidos, India, Pakistán y China.

Acuerdos Multilaterales sobre Armas de Destrucción Masiva

Tras un corto período en la inmediata pos Guerra Fría, durante el

cual algunos consideraron que en el supuesto Nuevo Orden Mundial los instrumentos multilaterales de desarme nuclear, químico o biológico cederían su lugar al desarme convencional o al microdesarme, la realidad internacional demostró que tanto optimismo en este terreno era cuanto menos prematuro.

En materia de armas nucleares, el único instrumento multilateral vigente, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) revela en cuanto a su aplicación un balance con claroscuros muy evidentes.

En la columna de los activos puede registrarse sin dudas su prolongación indefinida, acordada durante la Conferencia de Examen de 1995, o la adhesión de países como el nuestro, Brasil, Sudáfrica y las Repúblicas ex-soviéticas, sin olvidar la conclusión del Protocolo de Verificación Adicional, tendiente a reforzar el esquema de inspecciones. La columna del 'debe' revela, desafortunadamente, ominosos elementos, como la abierta violación del acuerdo por parte del Irak de Saddam Hussein y Corea del Norte, la permanencia de ciertos países fuera del TNP, la confirmación del status de potencia nuclear de la India y Pakistán en 1998, el retiro de la República Democrática y Popular de Corea en 2003 y serios cuestionamientos acerca del grado de cumplimiento por parte de algunos Estados parte, que han sido objeto de observaciones específicas por parte del OIEA, como Irán o la República de Corea. Por su parte, los países en desarrollo reclaman de las potencias nucleares pasos concretos hacia el desarme nuclear, que figura como objetivo último del TNP.

Si bien la Conferencia de Examen en 2000 reafirmó el "compromiso inequívoco" (unequivocal undertaking) por parte de las potencias nucleares de avanzar en medidas de desarme nuclear efectivas, pocos han sido los avances concretos en la materia, y la Conferencia de Examen que tendrá lugar en pocos meses más (2005) se anuncia como un ejercicio diplomático por demás complejo en el que las frustraciones de unos inevitablemente chocarán con las alegaciones de otros.

La agenda del desarme nuclear multilateral reconoce en los últimos años un importante jalón con la conclusión, en 1996, del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT). El acuerdo, por el que se prohíben definitivamente las explosiones nucleares con fines de ensayo, estableció una red de detección sismológica internacional, a cargo de una Comisión Preparatoria con sede en Viena. Desafortunadamente, el tratado propiamente dicho no ha logrado aún entrar en vigor, a raíz de la falta de ratificación por parte de países clave como los Estados Unidos, India o Pakistán.

Por su parte, en la Conferencia de Desarme permanece aún pendiente el proyecto de negociación de una Convención de Prohibición de Producción de Material Fisionable para Armas ("cutoff treaty"), sumiendo en un irritante letargo al foro negociador de Ginebra.

Las Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN) son otro factor que conviene repasar en el inventario de medidas de desarme en vigor.

En América Latina y el Caribe, el Tratado de Tlatelolco de 1967 alcanzó finalmente su operatividad con las adhesiones de Argentina, Chile y Brasil a inicios de la década del '90. La Zona Libre de Armas Nucleares en África, establecida por el Tratado de Pelindaba en 1996, constituyó un avance positivo que amplió los alcances establecidos por Tlatelolco en cuanto incluyó no solamente la prohibición del desarrollo de este tipo de armas, sino también el tránsito de embarcaciones extranjeras o aviones con armas nucleares así como la prohibición de ataques a instalaciones nucleares. El acuerdo ha sido ratificado por apenas 15 de los 28 países requeridos para entrar en vigor.

La Zona Libre de Armas Nucleares en el Pacífico Sur, consagrada por el Tratado de Rarotonga en 1985, estableció también la prohibición expresa de arrojar desechos radiactivos en la zona de aplicación, que cuenta con vastas superficies oceánicas.

El Tratado de Bangkok, firmado en diciembre de 1995, estableció por su parte una ZLAN en el Sudeste Asiático de alcances similares a las



de las anteriores.

El capítulo de las Armas Químicas exhibe un balance favorable, a través de la aplicación efectiva del régimen de desarme y no proliferación corporizado en la Convención de Prohibición de Armas Químicas (1993) a cargo del inspeccionado internacional de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ), con sede en La Haya. Contando con 167 Estados Parte, se trata del único instrumento multilateral de desarme y de no proliferación de una categoría completa de armas de destrucción masiva. Las asignaturas pendientes para la OPAQ se sitúan sobre todo en Oriente Medio, en donde Egipto, Israel, Siria y el Líbano permanecen fuera del régimen, previsiblemente junto a Corea del Norte. La reciente adhesión de Libia, y el propio anuncio de Irak de pronta adhesión fortalecen considerablemente este instrumento, considerado por muchos como el capítulo más favorable de la agenda de desarme multilateral.

El tercer tipo de arma de destrucción masiva, el arma biológica, cuenta también, como en el caso de las armas nucleares y químicas, con un instrumento jurídico tutelar, la Convención de Prohibición de Armas Biológicas (Bacteriológicas) y Tóxicas, abierta a la firma en 1972. Este acuerdo, de alcances comprensivos, presenta sin embargo importantes limitaciones, ya que carece de mecanismos de verificación propiamente dichos. Un prolongado proceso de elaboración de un protocolo ad-hoc de verificación fue archivado en 2001, cuando los Estados Unidos anunciaron la imposibilidad de sumarse a un consenso en torno a un mecanismo de verificación que se prefiguraba y al que juzgaban incompleto y poco fiable, habida cuenta la naturaleza y estructura de los agentes de guerra biológica. Por lo demás, cabe recordar que muchos Estados relevantes desde el punto de vista científico, tecnológico y militar no han ratificado el acuerdo en su forma original. El proceso se encuentra canalizado a través de un siste-

ma periódico de reuniones a nivel de expertos, sin que se pueda prever, en el mediano plazo, un cambio en esta situación.

Los regímenes de control

De modo paralelo a los acuerdos multilaterales en buena y debida forma, los últimos años han visto la multiplicación de acuerdos de países en torno a arreglos de armonización y, a veces, coordinación de políticas. Tal el caso del Grupo Australia en materia Química y Biológica, el Grupo de Países Proveedores Nucleares, el Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR), o el Grupo de Wassenaar, aunque existen otros, como el Comité Zangger, de acreditada trayectoria. Estos acuerdos informales han probado ser instrumentos eficaces que refuerzan y amplían los alcances de los instrumentos legales, aunque es menester reconocer que por su propia naturaleza carecen de la fuerza compulsiva de un Tratado.

Una evolución digna de este tipo de acuerdos informales es la nueva Iniciativa de Seguridad en materia de Proliferación (PSI, Proliferation Security Initiative) puesta en marcha por el gobierno de los Estados Unidos en 2003, cuya novedad radica en que se trata de un mecanismo de interdicción activa de transferencias de equipos y materiales vinculados a armas nucleares, químicas o biológicas, la que se concreta a través de detención e inspección de buques, contenedores, inspecciones de zonas libres y francas en puertos y zonas afines. La PSI, cuestionada por algunos países y numerosos analistas por su carácter proactivamente preventivo y potencialmente represivo, ha logrado en muy poco tiempo un nivel de adhesión importante en torno a un núcleo de países (core group) que incluye a los Estados Unidos, Australia, Francia, Italia, Alemania, Japón, Países Bajos, Portugal, España y Reino Unido, a los que se han sumado recientemente Canadá, Noruega, Singapur y la Federación de Rusia. Sumando a los asociados de la UE y la OTAN, la Iniciativa cuenta ya con

61 Estados Participantes.

Un balance preliminar

La apretada síntesis que antecede permite apenas un rápido sobrevuelo de los temas que pueblan una agenda viva y evolutiva.

Merecen quizá apuntarse algunas conclusiones dignas de posterior y más detenido tratamiento.

En primer lugar, es importante reconocer que los acuerdos de desarme y limitación de armamentos mantienen plena vigencia y centralidad en la agenda internacional. La re-actualizada amenaza de las armas de destrucción masiva en un contexto signado por la irrupción de fenómenos como el terrorismo internacional, sigue siendo un factor principal de desestabilización profunda y amenaza real a la paz global.

Los acuerdos que atienden las diferentes categorías de armas no han logrado la universalidad en membresía y la eficacia en su aplicación que se espera de ellos. Existen logros parciales (protocolo adicional al TNP, Convención de Armas Químicas) pero aún persisten serios cuestionamientos y lagunas.

Se consolidan los regímenes de control de exportaciones y transferencias de materiales sensitivos como suplementos necesarios, aunque polémicos, de la ecuación de la seguridad. Merced a estos acuerdos, el desarme, dominio otrora reservado a diplomáticos y militares, hoy incluye entre sus actores de primera línea a aduanas, policías de fronteras y servicios de guardacostas.

Puede finalmente señalarse la interesante evolución que se ha planteado recientemente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a partir de la cual frente al desafío que plantea el fenómeno del terrorismo internacional, se han aprobado Resoluciones como la 1373, que establece un Comité de Contra Terrorismo, y la 1540, que también establece un comité, dispone medidas tendientes a evitar que Actores y grupos no estatales (terroristas) puedan tener acceso a armas de destrucción masiva. Se constata



así un reconocimiento explícito por parte del máximo órgano responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, del papel indispensable que cabe a los

regímenes de desarme y no proliferación en los esfuerzos de la comunidad internacional contra este flagelo.

* El autor se desempeña actualmente en la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas con sede en La Haya.

La Teoría Realista y la Seguridad a Principios del Siglo XXI*

Juan Battaleme

La escuela de pensamiento realista en Relaciones Internacionales continúa gozando de gran vitalidad en la explicación de los sucesos internacionales, al tiempo que un importante número de decisores en materia de política internacional son educados y preparan políticas bajo la perspectiva de esta escuela.

Hoy, frente al proceso de expansión que ha encarado EE.UU. junto con la posibilidad de que aumenten las políticas tendientes a los contrabalances, resulta interesante detenernos a pensar, bajo la égida del realismo, cuán estable es el sistema internacional actual.

Como señalan los autores Michael Mastanduno o Stephen Walt, a medida que se fueron sumando nuevas variables de análisis y aumentó la capacidad de comprensión del entorno internacional, surgieron en forma correlativa avances en la teoría realista. Glenn Snyder manifiesta que existen en la actualidad al menos dos variedades de realismo estructural o neorealismo, tres tipos de realismo ofensivo, diversos realismos defensivos, en conjunto con el realismo posclásico, el contingente, el específico y el realismo generalista.

Un subprograma realista que está tomando fuerza en la comunidad académica es el análisis de la conflictividad internacional desde la óptica del balance ofensivo-defensivo. Su principal aporte se basa en sostener que cuando las capacidades defensivas tienen una clara ventaja sobre las capacidades ofensivas, la guerra entre potencias puede ser evitada o es el resultado menos probable de la interacción entre las mismas. De forma contraria, si priman ca-

pacidades ofensivas, el resultado final de las vinculaciones entre ellas será la guerra. Esta teoría no sólo se apoya en las capacidades materiales que pueden tener los estados, sino que también se apoya en las percepciones que las elites políticas tengan sobre la realidad que los rodea.

Desde esta perspectiva realista, el período inmediato al fin de la contienda bipolar supuso el cambio de la estructura polar, junto con otra alteración menos perceptible que es la posibilidad de tomar ventajas de una estructura que deja al menos a una potencia con la posibilidad de lanzar guerras ofensivas. Este cambio no fue tenido en cuenta durante la primera parte de la posguerra fría, ya que la presencia de armas nucleares en los arsenales militares de las principales potencias junto con percepciones vinculadas a la construcción de una hegemonía benigna y el incremento de la cooperación en materia de seguridad, oscurecieron esta posibilidad hasta 1999 y la guerra de Kosovo.

En términos ofensivos, esta guerra es la primera realizada por elección y no por necesidad, y constituye el inicio de un círculo que finalizaría - al menos por ahora - en Irak. En el caso de Kosovo, ninguna de las naciones que tomó parte en el conflicto veía su seguridad y su construcción de poder amenazada por la conducta de Serbia. La campaña de Kosovo significó el primer alerta real para dos potencias regionales como Rusia y China, quienes advirtieron que la brecha de poder adquirida por los EE.UU. podría comprometer sus intereses en el largo plazo, dejándolos expuestos a un mayor grado de vulnerabilidad. Esta disparidad efectiva comenzó el proceso de al-

teración de las percepciones del resto de las potencias, afectando las expectativas futuras de la conducta norteamericana.

A partir de los sucesos acaecidos luego del 11 de septiembre, las consideraciones ofensivas permitieron que en menos de dos meses se lanzara una guerra contra Afganistán. La expansión sobre Afganistán, motivada por la sensación de inseguridad luego de los atentados, al mismo tiempo pretendía lograr una presencia efectiva en el Asia Central, zona considerada vital por sus riquezas en materia de recursos naturales. Al mismo tiempo, se ganaba la capacidad de ejercer cierta influencia en áreas tradicionalmente bajo dominio de Rusia y se continuaba avanzando en la política de cercamiento a su competidor futuro, China. Estos últimos son conscientes de que la presencia norteamericana pone en entredicho sus posibilidades de aumentar su poder, y que les genera problemas de seguridad evidentes en el mediano plazo.

La diferencia central entre Kosovo y Afganistán era que en este último caso, tanto el gobierno como la sociedad norteamericana estaban dispuestos a pelear guerras no limitadas, esto es, a aceptar los costos económicos y las bajas humanas que un conflicto militar puede generar. Este cambio en la voluntad del empleo de la fuerza ocurre recién después del 11-S.

El círculo ofensivo lo completó la operación "Libertad a Irak", donde fueron consideraciones sobre las ventajas ofensivas y no la amenaza real lo que facilitó la decisión acerca de la guerra. Irak representa de forma acabada los postulados ofensivos de la teoría realista. Esta guerra no debe ser



considerada parte de la guerra global contra el terrorismo, sino en función de la posibilidad efectiva de una potencia para actuar expandiéndose y eliminando una posible amenaza de forma preventiva.

La invasión a Irak también representaba el cenit de la supremacía militar norteamericana, lo cual invariablemente empuja a los estados que interactúan con los EE.UU. en términos de rivalidad a pensar sus relaciones bajo las consecuencias tradicionales del dilema de seguridad, y a medida que esto ocurre, todas estas naciones comienzan a incrementar sus presupuestos militares. Si bien todavía la competencia entre potencias se encuentra bastante limitada, Irak demostró de forma cruda que los grandes poderes son los únicos que pueden cumplir con las exigencias de seguridad que enfrentan, calmar la inestabilidad, contener el desorden y pacificar beligerantes en sus respectivas regiones. Cumplir con estas funciones puede elevar las suspicacias entre las intenciones declaradas y las reales de las potencias, incrementando las tensiones entre ellas y por ende la incertidumbre sobre los comportamientos en el largo plazo.

Incertidumbre hoy, mañana, y en el futuro

Los grandes poderes -ya sea en estructuras unipolares, multipolares o bipolares- tienen períodos en los que abandonarán el "multilateralismo", pasando a actuar de forma unilateral para maximizar las opciones que sus capacidades le permiten. Bajo estas circunstancias, comienzan a expandirse hasta que consumen sus capacidades y no pueden avanzar más, o hasta que encuentran un límite estructural proveniente de una unidad competidora.

Frente a estos límites, las guerras aparecen como una alternativa probable si existe efectivamente una ventaja que favorece la ofensiva, o si se cree que existe tal ventaja. La opción multilateral va en función de la cantidad de poder que tienen las principales unidades del sistema, la brecha existente entre ellas, como así también de la confluencia de intereses en un período

determinado. Cuanto más parejas sean las capacidades, probablemente existan mayores posibilidades de cooperación; lo mismo ocurre respecto a los intereses comunes de las potencias. Cuando las disparidades son evidentes y los intereses contrapuestos, el que posee mayores recursos probablemente actuará en sintonía con el poder que dispone. Las razones de Estado, en términos de poder y seguridad, continúan pesando en el sistema internacional y es por ello que, lejos de decrecer, la conflictividad internacional continuará pasando por ciclos donde crecerá o se mantendrá, dependiendo de cómo se mantengan las brechas de poder y de la creencia de que pueden existir posibilidades de cambio entre las unidades ordenadoras del sistema.

EE.UU. ha demostrado su capacidad y disponibilidad para actuar coercitivamente sobre naciones menores; esta conducta bien puede ser imitada por otras potencias regionales, que pueden emplear los mismos criterios de fuerza para disciplinar a sus propias zonas de influencia, "pacificándolas".

EE.UU., en este período de la historia, enfrenta los mismos problemas que otras unidades debieron enfrentar con anterioridad. El proceso de expansión que actualmente vive es el producto de sus capacidades, intereses y acciones. Con cada nuevo movimiento expansivo surgirá una nueva frontera, que deberá ser pacificada, controlada y administrada. En algún punto, existirá una frontera que será lindante con la de otra potencia y cuando esto suceda las tensiones serán inevitables. En este sentido, Irak es un anticipo interesante de tensiones que pueden suceder en los próximos años entre EE.UU. y potencias de segundo orden.

Todas las potencias que pedían moderación y auto restricción a EE.UU. al momento de atacar a Irak, eran las mismas que apenas dos años antes señalaban la capacidad de liderazgo de esta nación en los asuntos internacionales y que daban sustento a la idea de hegemonía benigna. La limitación estratégica que los autores institucionalistas esperaban de la potencia

central sencillamente no funcionó. Por el contrario, EE.UU. no sólo no se moderó, sino que planteó su campaña militar y sus relaciones futuras en términos clásicos de suma cero, "están con nosotros o en contra nuestra". La premisa realista que sostiene que en el largo plazo el amigo de hoy puede ser el enemigo de mañana, continúa vigente.

El presente siglo encuentra a naciones que pueden rivalizar con Washington en sus áreas de influencia. Así como EE.UU. se concentró en prevenir el surgimiento de otros poderes, al mismo tiempo que alcanzar la hegemonía en su región, probablemente otros harán lo mismo evitando una penetración mayor de su influencia. Tarde o temprano, las potencias de segundo orden balancearán tanto la amenaza como las capacidades. La velocidad del balance dependerá de la prudencia de EE.UU. y de las ambiciones del resto de las potencias de segundo orden. Claramente, la guerra preventiva que se empleó contra Irak, lejos de disuadir a las naciones del "eje del mal", aceleró su rearme, que al menos en el caso de Corea del Norte se tradujo en el desarrollo mayor de su capacidad nuclear. La guerra preventiva inevitablemente dispara los dilemas de seguridad, porque altera las percepciones del resto de los participantes del sistema internacional.

En las postrimerías de la guerra de Irak, con un mundo más incierto, el realismo - y en especial la teoría del balance ofensivo-defensivo - es una de las herramientas analíticas más profundas que la disciplina posee para entender, operar y decidir en un mundo signado por la imposibilidad de escapar de la naturaleza anárquica del sistema, del perfil egoísta y maximizador de los estados que lo componen, así como de su necesidad inherente de perdurar como unidades independientes y autónomas, libres de sucumbir en manos de una unidad competidora.

* Síntesis de la Tesis de maestría titulada "Un mundo ofensivo: la teoría del balance ofensivo-defensivo y las causas de las guerras de Kosovo, Afganistán, Irak y Chechenia" presentada en FLACSO en octubre de 2004.