



año 8
número 34
mayo 2005

Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

El Ciclo Completo de Combustible Nuclear y la No Proliferación

*Pedro Villagra Delgado**

En este número:

- El ciclo completo de combustible nuclear y la no proliferación.
- Los intercambios de experiencias y cooperación entre las Fuerzas Aéreas de Brasil y Argentina.
- Una alianza exitosa: la OTAN refleja los beneficios de la cooperación en materia de seguridad.
- Los desafíos de la proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
- La realidad colombiana a la luz del Plan Patriota.

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

La preocupación que genera la posibilidad de que nuevos países adquieran armas nucleares y que a ello contribuya el uso de instalaciones sensibles para la producción de material fisionable de modo no permitido por las normas internacionales de no proliferación, ha llevado a que surjan propuestas tendientes a limitar las actividades relacionadas con el ciclo completo de combustible nuclear, aún cuando éstas están permitidas en el marco de las normas vigentes en la medida que sean desarrolladas con fines exclusivamente pacíficos.

De estas iniciativas hay que destacar la del Presidente Bush, que en un discurso pronunciado ante la National Defense University en febrero de 2004 delineó entre varios elementos destinados a contrarrestar la amenaza de armas de destrucción masiva, que los proveedores deberían asegurar el suministro de combustibles nucleares a quienes los necesitan para sus programas energéticos a cambio que los receptores renuncien a enriquecer uranio o a reprocesar combustibles gastados para obtener plutonio, y que los miembros del Grupo de Proveedores Nucleares (NSG) no deberían transferir equipo y tecnología para estas actividades a aquellos países

que no poseyeran aún instalaciones con capacidad industrial en esos campos. Se añadía que quienes fuesen investigados por posibles violaciones a sus obligaciones de salvaguardias internacionales no debían ser miembros de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), ni de un Comité Especial para salvaguardias y verificación a crearse. Estas nociones fueron tomadas en el Plan de Acción sobre No Proliferación del G-8 emitida en Sea Island en junio de 2004 y en la Declaración de los EEUU y la Unión Europea de Dromoland Castle ese mismo mes.

El Director General del OIEA, por su parte, indicó a fines de 2003 que para aumentar las posibilidades de que el sistema internacional de salvaguardias funcione, era menester fortalecer el control sobre enriquecimiento de uranio y reprocesamiento para separación de plutonio, asegurando que esa parte del ciclo de combustible nuclear no esté en manos puramente nacionales, sino bajo control internacional o multilateral. El objetivo sería poner limitaciones a la posesión y fabricación de material que puede ser utilizado para la fabricación de armas nucleares (plutonio y uranio altamente enriquecido), rubros que han sido considerados por el Dr.

El-Baradei como el "talón de Aquiles" del régimen de no proliferación. En el análisis de estos temas, según el Director General deberían incluirse también enfoques multinacionales para la gestión, manejo y disposición de combustible gastado y desechos radioactivos y estas limitaciones deberían ir acompañadas de normas de transparencia, control y suministro, el que debería quedar garantizado para usos pacíficos. A su criterio, la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), a celebrarse en mayo de 2005 debería considerar medidas urgentes y cursos de acción específicos para rediseñar el régimen de no proliferación y revitalizar el proceso de control de armamentos y desarme. El Jefe del Departamento de Salvaguardias del OIEA, Sr. Pierre Goldschmidt, en un discurso pronunciado en abril de 2004 ante el Instituto Francés de Relaciones Internacionales, había delineado algunos de los criterios en este campo.¹ Todas las propuestas enfatizaban también la importancia de que la totalidad de los Estados adhirieran al Protocolo Adicional como modo de reforzar el régimen internacional de salvaguardias. El sustrato de las propuestas consistía en avanzar hacia el establecimiento de normas que limitasen obligatoriamente



la posibilidad de que Estados que aún no contaban con tecnologías en estos campos las desarrollaran en el futuro.

Fue en ese contexto que el Director General del OIEA constituyó un Grupo de Expertos Internacionales sobre Ciclo Completo de Combustible Nuclear, que sesionó entre agosto de 2004 y febrero de 2005, y que analizó exhaustivamente todas las alternativas. Su informe² identifica y evalúa opciones con sus pros y contras para enfoques multilaterales sobre todas las etapas del ciclo, desde el enriquecimiento de uranio hasta el repositorio final de los residuos, desde los puntos de vista político, legal, de seguridad y tecnológico, así como su viabilidad y conveniencia política, legal, técnica y ambiental. Las experiencias pasadas y actuales de dichos enfoques multilaterales fueron también objeto de cuidadoso estudio, para lo cual se contó con informes detallados de las empresas que los practican. El Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio³, sugirió en diciembre de 2004 una moratoria para la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento.

El análisis de estas opciones llevó a la conclusión que aplicar enfoques multinacionales con base a acuerdos voluntarios entre los países participantes podría facilitar la tarea de los controles necesarios para asegurar la no proliferación. Al mismo tiempo, el informe expresa también que existen dudas fundadas sobre la viabilidad y conveniencia de aplicar estos enfoques multinacionales en forma universal como medio efectivo de fortalecer la no proliferación de armas nucleares, e indica que no existió acuerdo de los expertos sobre ese punto. Al respecto, el texto señala que las consideraciones sobre los elementos políticos de este asunto son relevantes para determinar la percepción sobre la viabilidad y conveniencia de tales enfoques multinacionales. Los debates del Grupo de Expertos y su informe demostraron también que hay quienes creen que los objetivos de la no proliferación pueden alcan-

zarse mejor a través de la aplicación eficaz y eficiente de los elementos existentes en el régimen internacional específicamente diseñado a tal efecto, tales como: la aplicación de salvaguardias, ya que ellas constituyen en sí mismo un enfoque verdaderamente multinacional; procurar la universalidad del Protocolo Adicional; lograr su aplicación racional y conforme a análisis de riesgos, no en forma mecánica y sistemática; aplicar salvaguardias eficientes y con una relación razonable de costo y beneficio; y sancionar a quienes cometan serias violaciones al régimen, a través del Consejo de Seguridad si ello fuera apropiado. Una de las alternativas que el informe analiza como incentivo para que un Estado renuncie a desarrollar sus propias actividades relacionadas al ciclo completo de combustible nuclear mencionada en todas las propuestas precitadas, en particular en lo referido a enriquecimiento y reprocesamiento, consiste en brindar garantías de suministro de combustible nuclear bajo diversas opciones. Sobre el tema el mismo informe señala que algunos Estados no están en condiciones de otorgar tal garantía a priori. Reconoce, además, que las razones que pueden llevar a un país a emprender actividades en esta materia no se limitan a garantizar la provisión de combustible nuclear, sino que pueden estar motivadas también por el efecto de estímulo que pueden tener en legítimos desarrollos tecnológicos, científicos e industriales.

Dos nociones resultan fundamentales para tratar este tema. La primera es la importancia de la energía nuclear y su posible incremento en el futuro por su potencial, amplia disponibilidad y su limpieza en cuanto no emite gases que contribuyen al calentamiento del planeta. El incremento en el número de reactores de potencia en los próximos años aumentará la necesidad de contar con combustible nuclear. Por lo demás, los usos pacíficos de la energía nuclear tienen variedad de aplicaciones que van desde la medicina hasta las investigaciones de laboratorio. Todos los países deben conservar el derecho de bene-

ficiarse de su potencial para fines exclusivamente pacíficos, de acuerdo con sus propias prioridades y objetivos nacionales, de conformidad con el derecho internacional, las reglas generales sobre no proliferación y la necesidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. La Argentina, que decidió invertir tempranamente en desarrollar capacidades en esta fuente de energía, lo que permitió al país contar con una estructura razonable en la materia y, lo que es más importante, con la formación de científicos en este campo, y que cuenta con un historial impecable en materia de no proliferación, debe preservar estos derechos. El Grupo de Expertos reconoce el papel que el OIEA tiene en la promoción del uso de la energía nuclear con fines pacíficos, lo que implica que se trata de una función principal del organismo, tan importante como la de no proliferación. Ella es esencial en la tarea que el organismo debe desempeñar en promover la asistencia en el cumplimiento de la obligación de cooperar que tienen los Estados miembros del TNP en función del párrafo 2 del artículo IV del tratado. La segunda noción consiste en que para mantener y fortalecer el régimen internacional de no proliferación nuclear y lograr su aplicación universal y eficaz, resulta esencial asegurar el cabal cumplimiento del TNP y el régimen multilateral de salvaguardias que establece con sus actualizaciones y fortalecimientos, así como la de instrumentos complementarios como el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares. La vigencia de instrumentos regionales de no proliferación tales como el Tratado de Tlatelolco o el Sistema de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares establecido entre la Argentina y el Brasil y su régimen de salvaguardias a través del ABACC, debería jugar también un papel central y ser promovido.

Sin embargo, las propuestas sobre este tema mencionadas al comienzo de este artículo, partían de la base que el establecimiento de una limitación en el derecho de los Estados para llevar adelante desarrollos tecnológicos en estos

campos mejoraría el régimen de no proliferación nuclear, y que ello podría lograrse mediante una reinterpretación del artículo IV del TNP. Ello conllevaría establecer limitaciones a la soberanía estatal y la propiedad y control independiente de un sector tecnológico clave, restringiendo los potenciales beneficios comerciales de estas actividades y tecnologías a unos pocos países. El informe se hace eco de esta preocupación en su capítulo sobre el futuro de estos enfoques multinacionales y no aceptó la moratoria recomendada por el Grupo de Alto Nivel.

La noción de que hay tecnologías intrínsecamente malas que sólo deben estar en manos de algunos países, puede llevar inevitablemente a desalentar o prohibir la investigación y la difusión del conocimiento, que son herramientas esenciales del desarrollo. Es el uso de las tecnologías lo que puede ser bueno o malo. Es para garantizar que el uso de la energía nuclear se encuadre en la primera categoría que se ha establecido un amplio régimen internacional de no proliferación al que adhiere la inmensa mayoría de los países y que deberá ser mejorado y fortalecido conforme sea necesario. El mismo informe expresa que el régimen internacional de salvaguardias ha cumplido una excelente tarea y que aplicado bien y racionalmente constituye la mejor forma de detectar y desalentar la proliferación. Desde luego que es un régimen perfectible, pero no hay razones valederas para alegar su ineficacia. Sólo países que están fuera del régimen o que se han apartado de él han adquirido armas nucleares desde su vigencia.

La efectividad del régimen de salvaguardias para prevenir la proliferación debe acompañarse de un mecanismo eficaz que sancione las conductas de quienes violen las normas internacionales sobre no proliferación o que, a través de su conducta, representen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en este campo. El sistema internacional ya cuenta con mecanismos para actuar en tales casos y el mismo TNP prevé que en casos de denuncia se debe informar al Consejo de Seguridad,

con el obvio objetivo de que éste analice la situación y adopte las medidas que estime pertinentes. Aplicar cabalmente ese sistema y actuar rápida y eficazmente o no depende de la voluntad política de los miembros de la comunidad internacional.

El informe recoge que la posibilidad de enmendar el TNP para modificar el artículo IV es ampliamente considerada como inaceptable. Al respecto, deja sentada la importancia de este artículo y que hoy todos los Estados miembros tienen el derecho a desarrollos tecnológicos, en la medida que no sean utilizados para producir armas nucleares y se cumplan los artículos I y II del Tratado. A contrario sensu, podría señalarse que sería legítimo y razonable limitar, a través de procedimientos auténticamente multilaterales, el derecho de países que cometan violaciones graves a sus obligaciones internacionales en materia de no proliferación a desarrollar tecnologías vinculadas a la fisión nuclear. La cooperación para los usos pacíficos de la energía nuclear fue y aún es una parte esencial del acuerdo que permitió la adopción del TNP. Ello se refleja esencialmente en el párrafo 2 del artículo IV, por el que los miembros asumen la obligación de cooperar con otros países o con organismos internacionales para el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos. Esta norma y las obligaciones sobre desarme contenidas en el artículo VI del Tratado constituyeron la contrapartida a renunciar a desarrollar o poseer armas nucleares. Por ello es hora que todas las partes cumplan plenamente todas sus disposiciones y debe enfatizarse que el objetivo de la no proliferación consiste tanto en evitar que surjan nuevos poseedores de armas nucleares cuanto en la eliminación de todas las que existen. El párrafo 1 del artículo IV, por su parte, reconoce un derecho inalienable y preexistente de todos los Estados a desarrollar por su cuenta investigación, producción y uso de la energía nuclear con fines pacíficos. En realidad, resulta obvio que tal derecho existe para todos los países con relación a estos o a cual-

quier otro desarrollo tecnológico, a menos que sea renunciado expresamente por tratado, por lo que este derecho no es una consecuencia del TNP y, por lo tanto, mal podría ser eliminado a través de su reinterpretación. El informe del Grupo de Expertos señala que el artículo IV confirma este derecho inalienable.

Todo intento de redefinir el delicado equilibrio de obligaciones contenidas en el TNP, cuestionar su utilidad y relevancia o, peor aún, poner en duda los derechos de los Estados a desarrollos tecnológicos con fines exclusivamente pacíficos, puede contribuir a socavar el sistema que el tratado ha creado y que cuenta con generalizada aceptación, por lo que se requiere actuar con suma cautela. Cualquier propuesta de modificación al sistema que no sea percibida como justa por la comunidad internacional en su conjunto y dirigida a establecer derechos y obligaciones de alcance universal, puede estar condenada al fracaso y corre el riesgo de debilitar toda la estructura del sistema internacional de no proliferación que la Argentina apoya enfáticamente. Los méritos del TNP son obvios y su régimen debería ser por lo tanto reforzado, universalizado y sus principios considerados la norma internacional aceptable de conducta en materia de no proliferación.

Uno de los principales méritos del informe es que admite que los esquemas multinacionales aplicables a las distintas etapas del ciclo completo de combustible nuclear requieren de la voluntad de los participantes en los mismos y por ello sus exhaustivas recomendaciones presuponen la existencia de acuerdos entre los Estados que decidan establecerlos. Para ese caso, el informe realiza un detallado análisis de opciones, con evaluación de sus ventajas y desventajas, sobre cada una de las actividades posibles y constituye en ese sentido una buena guía para quienes decidan establecer enfoques multinacionales. El informe establece, también con buen criterio, que la posibilidad de crear una nueva norma internacional que establezca la obligato-



riedad de que las actividades vinculadas al ciclo completo de combustible nuclear se desarrollen exclusivamente en el contexto de enfoques multinacionales y no como actividades nacionales, comportaría un cambio fundamental en el derecho internacional existente, particularmente con respecto al TNP, y sólo podría tener lugar si se convirtiese en un principio universal aplicable a todos los Estados e instalaciones vinculadas a estas actividades, sin excepción. Hoy eso no parece practicable.

Los enfoques multinacionales existentes y que fueron tomados como paradigmas en el informe, tales como EURODIF Y URENCO, constituyen sin duda casos exitosos desde el punto de vista económico y comercial. Sin embargo, su valor agregado en el campo de la no proliferación aparece como más dudoso, ya que estos consorcios están constituidos en su gran mayoría o en su totalidad, según el caso, por países pertenecientes a una misma organización de integración económica y política y que comparten un determinado espacio geográfico y políticas centrales en el campo de la seguridad internacional. Por lo demás, estos enfoques multinacionales incluyen también a países poseedores de armas nucleares.

El informe destaca asimismo que muchos Estados creen que no se ha realizado progreso suficiente en materia de desarme por parte de los países poseedores de armas nucleares en el contexto del artículo VI del TNP y señala la circunstancia de que para algunos

países ello desalienta apoyar nuevas iniciativas sobre no proliferación que tendrían impacto principalmente sobre países no poseedores de armas nucleares. Lo mismo se aplica a la persistente demora en la iniciación de negociaciones sobre una Convención verificable sobre el Cese de Producción de Material Fisionable (Cut-Off) y la entrada en vigor del Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT). Merece también destacarse la importancia que el informe otorga a la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a la obligación que impone de que todos los países adopten controles de exportación sobre materiales para armas nucleares y otras de destrucción masiva.

El informe constituye, en síntesis, un paso importante en la búsqueda de alternativas para mejorar el régimen de no proliferación nuclear y hacerlo más eficaz y capaz de contribuir al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, por lo que es una buena base para continuar el estudio de la cuestión de los enfoques multinacionales para las actividades vinculadas al ciclo completo de combustible nuclear en los casos que resulte viable y apropiado.

No obstante, puede concluirse que no es mediante el establecimiento de restricciones a los usos o desarrollos tecnológicos con fines exclusivamente pacíficos de la energía nuclear que se garantizará la no proliferación, sino a través de una adecuada aplicación

del régimen internacional de salvaguardias y de la adopción por la comunidad internacional, a través de los mecanismos legales existentes, de medidas enérgicas para prevenir, sancionar y remediar las violaciones al mismo, para lo cual se requiere de voluntad política, sobre todo de los actores centrales del sistema. La imposición de limitaciones al desarrollo con fines pacíficos impuesta con independencia de la conducta de los distintos actores, como consecuencia del comportamiento cuestionable de algunos de ellos, equivaldría a medir a todos con el mismo rasero. El hecho que el informe del Secretario General de ONU, "Un concepto más amplio de libertad"⁴, insista sobre la necesidad de encontrar alternativas al desarrollo nacional de enriquecimiento y procesamiento, indica que los próximos años serán activos en esta materia.

* El autor es Miembro del CARI.

¹ "The Proliferation Challenge of the Nuclear Fuel Cycle in Non-Nuclear Weapon States". Pierre Goldschmidt. www.iaea.org/News-Center/Statement/goldschmidt26042004.htm

² "Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle: Expert Group Report submitted to the Director General of the International Atomic Energy Agency". IAEA, INFCIRC/640, 22 February 2005.

³ Asamblea General de ONU. A/59/565.

⁴ Asamblea General de ONU. A/59/2005.

Los Intercambios de Experiencias y Cooperación entre las Fuerzas Aéreas de Brasil y Argentina*

Rubén M. Montenegro

Me propongo aquí señalar la profundidad y el alcance que han tenido las relaciones entre las Fuerzas Aéreas de Brasil y Argentina, el valor que las mismas han adquirido como ejemplo de Medidas de Confianza Mutua, los cambios que han registrado en los últimos

años y su contribución a la búsqueda de sistemas o arquitecturas de seguridad cooperativa en la región.

Las actividades que actualmente comprenden el intercambio entre ambas fuerzas pueden ser divididas tres áreas: 1) actividades

de formación¹, ligadas a la instrucción en las Escuelas de oficiales y suboficiales e instructores de vuelo; 2) actividades de perfeccionamiento, que incluyen básicamente el intercambio de oficiales en las respectivas Escuelas de Guerra, por cierto una de las ac-

tividades más antiguas y regulares en la historia de los intercambios entre ambas Fuerzas; y 3) actividades operacionales, que comprenden básicamente intercambios de pilotos, tripulaciones y la ejecución de ejercicios operativos.

Con relación al área operacional, resulta valioso señalar el empeño de ambas partes, en los últimos años, para llevar a cabo "ejercicios operativos combinados" de carácter práctico. Prueba de ello es que desde 1997 al presente, ambas fuerzas han intervenido en cinco ejercicios de tal naturaleza. El TAMBA I realizado en septiembre de 1997, el Plata I llevado a cabo en junio del 2001 y el PLATA II en mayo del 2004, fueron ejercitaciones tendientes a efectuar operaciones de vigilancia y control del espacio aéreo en forma combinada, permitiendo la práctica común de doctrinas de planeamiento, de comando, control y comunicaciones y las propias de las operaciones aéreas de defensa (vigilancia-detección-intercepción).

Los operativos CRUSEX 2002 y CRUSEX 2004², realizados respectivamente en mayo del 2002 y en noviembre de 2004, son otra clara evidencia de la persistente voluntad de ambas fuerzas de buscar la integración operativa mediante la realización de operaciones aéreas. Ambos ejercicios, que han incluido la participación de otras Fuerzas Aéreas, se han realizado en el marco de "una operación combinada bajo el mandato de las Naciones Unidas" y con el claro objetivo de "intercambiar experiencias y conocimientos e incrementar la interoperatividad".

En otro orden de cosas, resulta necesario destacar el significativo valor agregado que han sumado los tradicionales programas de intercambio y cooperación no sólo entre las Fuerzas Aéreas sino, también, entre las Armadas y los Ejércitos de ambos países, desde que comenzaron a ser consideradas como actividades tendientes a fomentar las Medidas de Confianza Mutua en la región.

Estos vínculos entre las FFAA

argentinas y las de la región no resultan particularmente nuevos. No obstante, es necesario convenir que tal relación respondía generalmente al interés particular de cada Fuerza, orientada a intercambiar experiencias y sumar conocimientos, sin una concreta dirección política superior y se realizaban con las FFAA de países con los cuales existían vínculos razonablemente cimentados.

El aspecto relevante de estos lazos es que durante los últimos años tal actividad se fue alineando de acuerdo a las orientaciones e intereses de carácter internacional por parte del Estado. Muestra de ello resulta el fortalecimiento de los intercambios que se han materializado, sobre todo, con las FFAA de los países limítrofes³. Con toda certeza se puede expresar, entonces, que los tradicionales acuerdos o convenios de cooperación se han transformado ahora, bajo la denominación de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), en un importante elemento de la política exterior del Gobierno Nacional.

Con relación a la trascendencia de la ejecución de MFCS, interesa señalar algunas referencias. La primera de ellas es que pese a los significativos esfuerzos que en la región se están realizando para tratar de encaminar sus pasos hacia un proceso de amplia integración, el cual incluye también la búsqueda de una agenda común en materia de defensa, lo cierto es que no se dispone de un actualizado sistema de seguridad, ni a nivel regional ni a nivel sub-regional.

Resulta indudable, también, que cada país manifiesta variables de naturaleza política, económica, social, histórica y hasta de configuraciones geográficas que le son absolutamente propias y que definen, precisamente, su identidad como nación y su particular percepción de lo que sucede dentro y alrededor de ellos. Puede inferirse, entonces, que iniciativas como las mencionadas no serán fáciles de alcanzar por cuanto exigirán la trabajosa tarea de armonizar, básica-

mente al menos, visiones e intereses estratégicos comunes que puedan desprenderse de esas variables.⁴

Ante este escenario, la actual ausencia de un remozado y concreto marco de seguridad común en la región el cual, además, difícilmente pueda materializarse en el mediano plazo, revaloriza la ejecución de MFCS y sus efectos. Tales acciones constituyen, sin lugar a dudas, instrumentos que coadyuvan fuertemente al mantenimiento de la paz.⁵

Respecto a la naturaleza de las MFCS, las concepciones más amplias consideran tener en cuenta las nuevas tendencias que caracterizan la política global. En ese sentido se advierte la conveniente necesidad de incluir acciones en otros campos (políticos, económicos y sociales entre muchos otros), avanzando simultáneamente con las de carácter militar, con el objeto de prevenir o combatir los diversos factores que puedan perturbar seriamente el desarrollo de los pueblos.⁶

Cabe insistir entonces en la idea que las MFCS de índole militar no son un fin en sí mismo sino que deben ser una herramienta más al servicio de la política exterior del Estado. En definitiva, las MFCS del campo militar, como las que puedan adoptarse para otros ámbitos, deben contribuir a objetivos tales como la transparencia, el entendimiento mutuo, la seguridad regional y el desarrollo.

Se ha mencionado, precedentemente, la calidad e intensidad de los intercambios y cooperación entre las Fuerzas Aéreas de ambos países y el trascendente valor agregado que tienen como actividades enmarcadas por el concepto de MSCM. Sería interesante entonces, destacar ahora algunos factores que caracterizan esta relación.

El primero de ellos es que puede afirmarse que existe la firme y común convicción no sólo de preservar los intercambios que ya son tradicionales, sino también de progresar en orden a las nuevas exigencias que pareciera deben



afrontar las fuerzas aéreas de la región. En tal sentido, resulta interesante observar que la naturaleza de las ejercitaciones realizadas últimamente está respondiendo, justamente, a las demandas que los nuevos escenarios internacionales imponen: por una parte, la acción combinada para enfrentar riesgos comunes integrando una coalición y, por otra, la acción también combinada para neutralizar o minimizar la actividad aérea ilegal a través de fronteras comunes.⁷

Un segundo tema, también relevante, es advertir que al instrumento militar se le está adjudicando, como ya se mencionara, un importante rol de orden internacional en el marco de la Política Exterior de la Nación. En tal sentido, la Fuerza Aérea Argentina, al igual que las otras Fuerzas, se ha visto estimulada a participar, a partir de principios de la década de los noventa, en diversos despliegues y actividades al servicio de demandas de las Naciones Unidas, siendo preciso destacar, además, que en los últimos años el vínculo con las Fuerzas Aéreas de la Región, y muy especialmente con las del MERCOSUR, ha sido incentivado desde el nivel de las decisiones políticas.

El alcance y trascendencia de esta temática está manifestado claramente en El Libro Blanco de la Defensa Nacional, publicado en 1999, en donde se hace mención a la importancia de mecanismos tales como las medidas de confianza mutua, como instrumentos para “dar paso a un mayor predominio del diálogo y de las negociaciones en las relaciones bilaterales y multilaterales” y, entre otras menciones al respecto, “que ante la carencia de mecanismos regionales ejecutivos para la prevención, administración y resolución de conflictos, el aprovechamiento y la intensificación de todas las actividades que hacen al progreso en los niveles de confianza ya alcanzados, adquiere, en el pensamiento argentino, un importante rol como cimiento sobre los cuales sustentar futuros consensos para su creación.”⁸

En ese sentido, no resultaría descabido expresar que la anti-

güedad, calidad, profundidad y naturaleza de los intercambios y cooperación entre ambas Fuerzas Aéreas son incuestionables ejemplos de una significativa y mutua contribución para el futuro armado de cualquier esquema de seguridad cooperativa, sea esta bilateral o multilateral, regional o subregional. Por otra parte, el hecho de ya haber compartido doctrinas para el empleo de medios aéreos, también resulta una inestimable ventaja para enfrentar imprevistas situaciones, tales como operaciones de apoyo a la comunidad ante desastres naturales, que impongan la utilización inmediata de esos medios en forma combinada.

Finalmente, es importante observar que, en sintonía con todo lo expresado, durante el presente año el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina ha enunciado, públicamente, una actualizada visión de los Objetivos y Políticas de la Institución a la luz de los nuevos desafíos que presenta el inicio del nuevo siglo.

Las orientaciones de ese documento⁹ apuntan fuertemente a “mantener una estrecha relación con las Fuerzas Aéreas de países de interés, privilegiando el área del Mercosur y sus países asociados” asumiendo, además, que “la presencia de la FAA en el escenario regional contribuirá a su seguridad y estabilidad”. Por otra parte, ha asignado una especial relevancia a la realización de ejercicios combinados, particularmente los relativos al control de los espacios aéreos fronterizos comunes con Brasil, con el objeto de “desalentar el tránsito de aeronaves irregulares que realicen vuelos transnacionales”.

* Resumen de la presentación realizada durante el “Seminario Binacional Argentina - Brasil por una Agenda de Cooperación en Defensa, Seguridad y Paz”, llevado a cabo en Brasilia los días 01 y 02 de diciembre del 2004.

¹ El plan previsto para el periodo 2004-2005 comprende intercambios de experiencias en actividades tales como: formación de oficiales y suboficiales, instructores de vuelo, de tripulantes de transporte (C-130) y búsqueda y res-

cate, de pilotos de caza, de helicópteros y de reconocimiento, cursos de estado Mayor, inteligencia, centros de información y control, paracaidistas para misiones de rescate, seguridad de vuelo, ensayos en vuelo y ejercicios operativos combinados bilaterales y multilaterales.

² El CRUZEX 2002 incluyó la intervención activa de las Fuerzas Aéreas de Brasil, Francia, Chile y Argentina. En el CRUZEX 2004 intervinieron activamente las de Brasil, Francia, Venezuela y Argentina en tanto que las Fuerzas Aéreas de Uruguay, Perú y Sudáfrica lo hicieron en carácter de Observadores.

³ A partir del año 2001, sobre el total de intercambios que realizan las FFAA Argentinas en el continente, aproximadamente el 60% están vinculadas con las FFAA de los países limítrofes y el 21% ligadas exclusivamente a las FFAA de Brasil.

⁴ Resulta evidente que países de la región no tienen la misma percepción ni adjudican las mismas prioridades respecto a cuestiones tales como el terrorismo o el narcotráfico.

⁵ El desarrollo de MFCS es parte de la emergencia de una nueva arquitectura flexible de seguridad en las Américas (Reunión de Expertos sobre MFCS-Miami, febrero 2003)

⁶ La Conferencia Regional sobre MMC-CMM realizada en San Salvador en 1998, el Informe de la Junta Interamericana de Defensa-1999 y la Reunión de Expertos sobre MFCS en Miami en febrero-2003 generaron, oportunamente, recomendaciones relativas a avanzar sobre temas que superaran el ámbito estrictamente militar

⁷ Los gobiernos de Brasil y Argentina han firmado, el 9 de diciembre del 2002, un “Acuerdo para el control del tránsito de aeronaves presuntamente comprometidas en actividades ilícitas internacionales”. Gran parte de las acciones comprendidas por ese acuerdo forman parte hoy de la actual agenda de intercambio y cooperación.

⁸ Libro Blanco de la Defensa Nacional - Capítulo 2 - La Dimensión Continental.

⁹ Sistemas de objetivos y Políticas de la Fuerza Aérea Argentina - 2004 (documento público).



Una Alianza Exitosa

La OTAN refleja los beneficios de la cooperación en materia de seguridad

*Horacio Sánchez Mariño**

Un mundo de Clausewitz

El escalofriante número de bajas de la Primera Guerra Mundial produjo una pérdida de confianza en el empleo de medios militares para la resolución de las disputas internacionales y se potenció la cooperación en materia de seguridad. Sin embargo, en pocos años la guerra se adueñó nuevamente del escenario mundial. La segunda Guerra Mundial produjo una mortandad de magnitudes nunca vistas. Lo que vino después es conocido. No paz, no guerra, los contendientes desarrollaron tan tenazmente su maquinaria de guerra que era imposible utilizarla. Cuando la Guerra Fría terminó, se propagó nuevamente el optimismo, cimentado en que la disputa mortal entre las dos superpotencias se había dirimido sin que estallara un conflicto de magnitudes incontrolables. En los años 90, los postulados de la cooperación y la seguridad colectiva cobraron nuevo auge. Lamentablemente, luego de los atentados perpetrados por el terrorismo islámico en los Estados Unidos, la crisis violenta se expandió a todos los rincones del planeta. Las sociedades se vieron nuevamente afectadas por el temor, el desconcierto y la desconfianza, mientras los problemas de alta política treparon al tope de la agenda internacional.

En el escenario internacional parece haber ocurrido un regreso al universo clausewitziano, en tanto superación del modelo estratégico anterior. Hoy, más que defenderse de una agresión, la conducción de la única superpotencia militar considera que el objetivo de la guerra se materializa en la destrucción del enemigo en sus bases territoriales y, para perseguir ese propósito, invadió Afganistán e Irak, destinando ingentes recursos materiales y humanos. Esta nueva concepción deja de lado el paradigma estratégico que predominó durante los años de la Guerra Fría, a partir del pensamiento del capitán Lidell Hart, adoptado

por las potencias occidentales. Esta concepción estratégica indicaba que el empleo de la fuerza debía ser dosificado desde la aplicación de sanciones económicas, el bloqueo aéreo y naval, hasta llegar a las acciones militares, normalmente mediante empleos limitados. En los tiempos que corren, todo esto parece haber quedado atrás, la política de poder descarnado y las consideraciones de balance de poder al filo de la navaja han regresado. La violencia se ha generalizado, la guerra nuevamente se materializó y el empleo de los recursos militares no parece tener otro límite que la aniquilación del enemigo.

En un mundo donde se expanden los efectos de la guerra, cobra relevancia reflexionar sobre la Alianza del Atlántico Norte, la organización militar más importante de todos los tiempos, que ha mantenido su esencia a pesar de los cambios. Este análisis intentará reflejar la importancia de la cooperación en materia de seguridad, evidenciando a través de lo observado en el proceso actual de la OTAN los aportes que esta escuela de pensamiento tiene para ofrecer a la paz y la estabilidad internacional. En este artículo se verá brevemente lo que ocurre en la nueva OTAN, su especial caracterización como un foro de discusión de seguridad internacional, repasando las principales críticas que la organización recibe para terminar reflexionando sobre las enseñanzas que la evolución de esta institución tiene para América Latina.

La nueva OTAN

La OTAN incorporó el 2 de abril de 2004 a siete nuevos miembros, Rumania, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia, con lo que alcanzó el número de 26 países miembros, incorporación que expande geográficamente su influencia desde el Mar Negro hasta el Báltico. Antes de ser admitidos como miembros plenos, estos

países han transitado un largo y complejo camino, a través del iniciático Programa de Asociación para la Paz (PfP - Partnership for Peace Programme). A través de este programa, recibieron aportes financieros y asesoramiento para efectuar las reformas militares para mejorar la interoperabilidad, así como fueron exhaustivamente evaluados para ver si reunían los requisitos necesarios. Estas exigencias pueden resumirse en los valores cruciales de Occidente, democracia liberal, respeto de los derechos humanos y vigencia del estado de derecho. Al mismo tiempo, los aspirantes interactuaban militar y diplomáticamente en el gerenciamiento de los problemas de seguridad en Bosnia, Kosovo, en Afganistán y en Irak.

Desde el punto de vista político, los ingresantes poseen plenas potestades. Desde el punto de vista militar, en la OTAN se cree que son necesarios de 10 a 12 años para una plena integración. La enumeración de problemas de integración siempre empieza por el idioma inglés y continúa por la brecha tecnológica, especialmente en materia de comunicaciones e informática. La solución a estos problemas se pone en marcha apenas ingresan al programa MAP (Membership Active Plan) y consiste en la incorporación de oficiales a los estados mayores de la Alianza, de los cuales ya han cumplido servicio mas de 400 y se mantiene una planta permanente y estable de 150. Se realizan, también, numerosas ejercitaciones militares en diversos lugares, incluyendo los teatros de operaciones donde interviene la OTAN. Al mismo tiempo, se desarrollan programas de adaptación de tecnología, dirigidos a cubrir las necesidades de los miembros más débiles. A pesar de que en muchos casos se trata de pequeños países en dificultades económicas, la Alianza busca que cada uno de ellos encuentre su "nicho operativo", como por ejemplo la República Che-



ca que se especializó en la defensa QBN (Química, Biológica y Nuclear). Estos programas se centralizan y dirigen en SHAPE.

La nueva OTAN apunta, en lo operativo, a la conformación de fuerzas capaces de enfrentar los nuevos desafíos. En la Cumbre de Praga de 2002, los aliados concluyeron que eran necesarias fuerzas ágiles, desplegables y sustentables en su despliegue y decidieron crear la NATO Response Force (NRF) o Fuerza de Respuesta de la OTAN. Esta fuerza expedicionaria constaría de 20.000 hombres conformando una brigada de despliegue rápido, capaz de desplegarse entre los cinco y treinta días, con autonomía en el terreno por otros treinta días más. La fuerza debería contar con apoyo aéreo propio que garantice 200 salidas por día y fuerzas navales acordes a su magnitud. Estas NRF exigen de la Alianza un esfuerzo para solucionar los problemas estratégicos que aún desvelan a Europa, como el transporte aéreo, para que sus hombres puedan operar más allá de sus fronteras geográficas. Estas innovaciones exigen grandes esfuerzos financieros y de mentalidad, ya que Europa, por ejemplo, debe pasar de una preparación para el combate convencional en la defensa de la URSS a una nueva capacidad de despliegue¹.

La NRF requiere también una gran capacidad de comando, control y comunicaciones, sistemas interoperables, apoyo logístico, en fin, contar con organizaciones avanzadas, capaces de cumplir con las misiones que se le impongan. Para garantizar esta interoperabilidad, la OTAN desarrolla un concepto afín a la Fuerza de Despliegue, la Network Enabled Capability (NEC) o la capacidad de trabajo en red. Esta capacidad debe permitir a los integrantes de la Fuerza mejorar la interoperabilidad y explotar mejor las capacidades individuales. Para desarrollar estos conceptos, fue creado el Comando Aliado de Transformación que trabaja en conjunto con la Oficina de Transformación del Departamento de Estado de los Estados Unidos, organizaciones que reflejan la decisión tomada de avanzar en el cambio. Estos nuevos conceptos exi-

gen, además, cuantiosas inversiones y el aprovechamiento de cualquier oportunidad para ejercitar la teoría en el terreno. Alemania y Holanda, por ejemplo, conformaron un cuerpo para actuar en Afganistán, donde intensificaron las experiencias del trabajo en red, utilizando los satélites de comunicaciones de la coalición. Desde la cumbre de Estambul, la OTAN trabaja en la elaboración de una Guía Política Amplia (Comprehensive Political Guidance) documento que pretende orientar la Alianza en futuras situaciones de crisis, cerrando la brecha entre la decisión política de actuar y la efectividad de las fuerzas para lanzar operaciones, fortaleciendo la voluntad política de los países miembros.

Foro de discusión

La visión estratégica de la Alianza Atlántica refleja el pensamiento de sociedades abiertas, democracias tolerantes en el debate que apuestan a la discusión amplia de los problemas comunes. Expresa, también, la importancia que la defensa tiene para la clase política, que asume su responsabilidad en cuestiones muchas veces antipáticas para sus votantes. Al interior de la coalición, el socio mayor, los Estados Unidos, propende a impulsar cambios focalizados en la lucha contra el terrorismo. El General James L. Jones, Comandante Supremo Aliado, por ejemplo, ha dicho que "la realidad de la amenaza del terror global nos lleva hacia una fuerza más ágil, expedicionaria y altamente móvil, lejos de las estáticas y pesadas formaciones que han caracterizado a Europa Occidental por más de medio siglo."² En Europa, Francia, Alemania y Gran Bretaña, desarrollan políticas de equilibrio de poder, más clásicas en los dos primeros casos y más sutiles en el caso británico, pero Francia lidera la ISAF en Afganistán y KFOR en Kosovo, asumiendo su responsabilidad de gran potencia, Alemania también defendió los valles del Hindu Kush, conduciendo la ISAF, mientras se encuentra abocada a transformar su instrumento militar en la sintonía de la NRF. Ambas potencias persisten en el

esfuerzo de pacificar los Balcanes. Gran Bretaña, a su vez, sobrelleva el gran peso político de su apoyo a la operación de Irak pero Tony Blair no cede en sus intentos de llevar moderación al gigante americano, convencido que una alianza es útil para contener al más poderoso. Al mismo tiempo, los tres países europeos desarrollan un intenso diálogo con Irán, con el objetivo de evitar el empleo militar que los Estados Unidos nunca descartan.

Es sugestivo que el primer funcionario extranjero que el Presidente Bush entrevistó en la Casa Blanca luego de su reelección fuera el Secretario General de la OTAN, Jan de Hoop Scheffer. Allí discutieron las misiones que lleva adelante la Alianza, el futuro de las operaciones en Afganistán, en Bosnia y Kosovo y la implementación de un centro de entrenamiento en Irak a pedido de las nuevas autoridades iraquíes. Asimismo, el Secretario ha manifestado la necesidad de establecer una asociación con otras potencias globales como China, Japón y la India. En este aspecto, la Alianza Atlántica constituye un excelente foro de discusión, basado en el cooperativismo más académico que indica la ventaja de contar con instituciones que reúnan a los actores para debatir los problemas de seguridad. En efecto, en el seno del debate europeo, el historiador Timothy Garton Ash ha pedido a los Estados Unidos una política que fortaleciera a los Euro Atlantistas y debilitara a los Euro Gaullistas, destacando la importancia de la OTAN³. Por su parte, el moderado Colin Powell llamó a la OTAN una "alianza exitosa", valorando la posibilidad de acercar posiciones dentro del principal foro político donde los aliados discuten problemas de seguridad internacional, el Consejo del Atlántico Norte, aún cuando evitan discutirlos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como veremos más adelante, hasta los críticos más acérrimos de la OTAN aceptan esta condición de foro de seguridad y le otorgan gran importancia, especialmente porque asegura el diálogo y la cooperación allí donde éstos son posibles.

Críticas

Una de las críticas que se oían desde el principio era la acusación de que la OTAN pretendía erigirse en la “policía del mundo”. Sin embargo, Paul Wolfowitz, se presentó la semana siguiente de los atentados ante la OTAN para exponer el planteo de la guerra declarada al terrorismo. En su presentación no efectuó ningún requerimiento militar ni solicitó que se tomaran medidas militares concretas. A la hora de definir su visión, el funcionario habló de “coaliciones cambiantes”, apelando a la flexibilidad y adaptabilidad que las circunstancias requerían. Lo único que pidió el mensajero fue que todos los países miembros de la OTAN colocaran el tema del contraterrorismo al tope de sus agendas domésticas y se asignaran los fondos necesarios para hacer efectiva la campaña. Como se recordará, la Alianza reunida en pleno al día siguiente del ataque invocó el artículo 5, que sostiene que el ataque a uno de los miembros es considerado un ataque a todos. La OTAN confirmó la activación del artículo, pero dejó librados a sus miembros para que arreglaran individualmente sus aportes con los EE.UU. En la actual condición estructural, es la única superpotencia la que posee el poder necesario para proyectar fuerzas y sostenerlas durante períodos extendidos. Veamos, sino, las dificultades de Gran Bretaña en la operación en Sierra Leona y los problemas de Francia en Costa del Marfil. Recordemos también que, para los relevos en Afganistán, la OTAN ha debido alquilar aviones de gran porte a Ucrania. Estos hechos evidencian que la Alianza no está en capacidad para ejercer su poder más allá de coordenadas limitadas por sus propias debilidades estratégicas. Desde el punto de vista político, el Secretario General ha repetido incansablemente que no existe esa vocación ni la capacidad para ejercer poder de policía.

Desde otra posición del espectro crítico, están quienes afirman que la parte europea de la Alianza no quiere convertirse en una fuerza militar con capacidad para pelear. Entre ellos, Arthur Cordesman sos-

tiene que la OTAN peca por falta de decisión política para realizar los cambios militares necesarios para convertirse en un actor estratégico. El autor dice que la OTAN ha visto la necesidad de contar con fuerzas de despliegue rápido desde la primera guerra del Golfo, pero los cambios han evolucionado muy lentamente y hoy sólo una parte muy pequeña de la Alianza puede proyectarse más allá de sus fronteras y en la actualidad, sólo Gran Bretaña posee capacidad de despliegue. Dice Cordesman: “El hecho es que la OTAN es más útil como un foro de seguridad común que asegura un diálogo apropiado y la cooperación donde ésta es vista como necesaria y aplicable, la hacen aún exitosa desde cualquier standard racional.”⁴ Es evidente que esta visión contrarresta la crítica de quienes tienen la visión “policial” de la OTAN. Además, es fácilmente comprobable la dificultad que tienen las sociedades europeas para convencer a sus ciudadanos de la necesidad de aumentar los gastos militares, por lo que las críticas ideologizadas pierden poder de seducción.

Enseñanzas para la región

El éxito de la OTAN trae aparejado beneficios múltiples para sus miembros, especialmente para Europa, escenario de las matanzas más cruentas de la historia del hombre. El Viejo Continente parece haber encontrado una huella segura y responsable para transitar, apuntando a la cooperación. Creo que esta es la lección más importante para quienes habitamos esta parte del mundo. Una apuesta firme y sensata a establecer instituciones sólidas se seguridad colectiva facilitaría el camino de nuestras débiles democracias, dándole marco jurídico a las inveteradas aspiraciones de integración regional. El lanzamiento de una alianza de seguridad, que incluya lo militar pero no se limite a ello, fortalecería los vínculos que las medidas económicas, monetarias y aduaneras y las iniciativas políticas en desarrollo no han podido ligar. Esta decisión de alta política fomentaría la estabilidad, daría legitimidad al proceso de integra-

ción para encarar las decisiones más difíciles en áreas conflictivas y solidificaría los cimientos de una verdadera comunidad de naciones. La experiencia de la OTAN nos alienta a pensar que si aquellos países que vivieron tragedias tan dolorosas han podido superar sus antinomias, argumento reforzado por la reciente incorporación de países del Pacto de Varsovia y aún de la antigua URSS, nuestras naciones que comparten una cultura y una historia común podrían conformar una alianza de seguridad.

La defensa es un bien público para el cual no parece haber demanda explícita de los ciudadanos, tal vez absorbidos por los problemas de la coyuntura. Sin descuidar las cuestiones urgentes, es hora de escuchar propuestas estratégicas de integración que apunten a crear las mejores condiciones para dinamizar el desarrollo. La OTAN nos dice que es evidente que existe una relación directa entre instituciones de seguridad regional y estabilidad política. La Defensa constituye un área de gobierno en la que se pueden llevar adelante acciones concretas, cuya implementación reporta beneficios de todo tipo a la sociedad, fácilmente identificables, con gran repercusión en el nivel nacional e internacional. Las opciones estratégicas siempre son variadas: podemos elegir prepararnos para la guerra asimétrica, adquiriendo fusiles para armar milicias populares; podemos volver a los fortines de la frontera, incluso podemos comprar los tanques que Europa está entregando y prepararnos para la batalla de Tobruk. Lo que no podemos hacer es ignorar las enseñanzas de la historia. La seguridad y la prosperidad de nuestra sociedad dependen de la inteligencia que despleguemos para incorporar a la Argentina en el mundo de hoy.

* El coronel Horacio Sánchez Mariño se desempeñó como Oficial de Enlace Argentino en SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) el Comando Supremo Aliado en Europa.

¹ Datos obtenidos en SHAPE refieren que durante la Guerra Fría, a los dos días de combate, la OTAN podía contar con tropas equivalentes a 30 divisio-



nes. A los 365 días, esa cifra podía duplicarse. En 1999, a dos días de combate, la Alianza podía contar con sólo tres divisiones y a los 365 días alcanzaría las 20 divisiones. En el 2000 podía contar con tres cuerpos de ejército, tres grupos navales y Fuerza Aérea suficiente. Desde el punto de vista de los países, la magnitud del cambio puede cap-

tarse cabalmente en el dato de que Alemania reducirá sus batallones de tanques de 50 a seis. Ya Bélgica se había desprendido de sus blindados, adquiridos en gran número por Chile, fortaleciendo su brigada Para-Comando.

² Quigley, Samantha. "Commanders: Shifting Threats Require New Approaches". A Forces Press Service. Was-

hington, 11 de marzo de 2005.

³ "A conversation with Jan de Hoop Scheffer". Council on Foreign Relations. New York, noviembre de 2004.

⁴ Cordesman, Arthur. "Rethinking NATO's Force Transformation". Nato Review, verano del 2005.

Los Desafíos de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

Rafael Grossi

La existencia de armas de destrucción masiva en Irak fue la clave de bóveda que justificó la operación militar en ese país en abril de 2003. Desde entonces, ríos de tinta han corrido sobre este tema y sobre lo bien fundada - o no- que estuvo aquella controvertida decisión del gobierno de los Estados Unidos y sus aliados en la coalición, que finalmente derribó al régimen de Saddam Hussein.

Mas allá de aquel debate, o más bien en directa relación con el mismo, se plantea con urgencia creciente la cuestión de las armas de destrucción masiva -léase nucleares, químicas y biológicas- en la agenda internacional.

Las mismas se encuentran normadas por tres Convenciones internacionales de diferentes alcances y características, el Tratado de No Proliferación Nuclear (1968), la Convención de Armas Biológicas (1969) y la Convención de Armas Químicas (1993). La primera prohíbe la proliferación del arma nuclear y reconoce como legítima su posesión por parte de los cinco Estados miembros del Consejo de Seguridad. El TNP cuenta con un sistema de salvaguardias (monitoreo y verificación) que se aplica a todos los Estados partes que carecen de estas armas, precisamente para que así se mantengan. El OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica, con sede en Viena, a cargo del egipcio Mohammed ElBaradei) es el brazo ejecutivo del TNP. En el área biológica (bacteriológica), la Convención prohíbe a todos por igual el desarrollo y la posesión de estas armas, pero carece de un instrumento de verificación, al haber fracasado por el momento las negocia-

ciones tendientes a añadirle un Protocolo a esos fines.

Finalmente, en el área química, existe una Convención que prohíbe estas armas para todos, sin excepciones, que cuenta con un complejo sistema de verificación y una agencia de implementación, la OPAQ -Organismo para la Prohibición de las Armas Químicas- con sede en La Haya, a cargo del Embajador argentino Rogelio Pfrirter.

Lejos de presentar un panorama exento de peligros y sobresaltos, el panorama internacional en materia de no proliferación presenta un diagnóstico complicado. Contrariamente a las expectativas generadas al final de la Guerra Fría, los últimos años fueron testigo del uso del arma química, de la aparición de nuevos países dotados de armas nucleares, y de episodios de bioterrorismo. A todo ello debe sumarse el peligro cierto del acceso de grupos terroristas a estos sistemas bélicos.

En el área nuclear, el régimen internacional de control se ha visto sometido en los últimos años a fuertes sacudones: como muestra valga recordar la abierta violación por parte de Saddam Hussein antes de la Primera Guerra del Golfo, los ensayos nucleares de la India y Pakistán en 1998 que -de facto- elevaron el número de potencias nucleares de 5 a 7, la fallida política de apaciguamiento de Corea del Norte, que tras años de incentivos y consultas diplomáticas, no logró evitar su denuncia al TNP y su reciente declaración en el sentido de que posee armas nucleares, o la compleja situación suscitada con Irán, que pareciera no haber respetado los compromisos adquiridos en su carácter de Estado parte en el TNP

y cuyo programa nuclear ha dado lugar a severos cuestionamientos en el seno del OIEA, sin olvidar las peripecias en torno a las exportaciones ilegales de material nuclear a cargo de una red coordinada por el científico pakistaní A. Q. Khan, o más sorprendente aún, las noticias acerca de actividades no declaradas en países considerados como insospechados de este tipo de prácticas, como Corea del Sur, así como las incertidumbres sobre actividades no declaradas en Egipto y Taiwán, China.

En el terreno de las armas bacteriológicas, aún están frescos en la memoria los sobres con ántrax y otros agentes patógenos que circularon en oficinas oficiales en los Estados Unidos y otros países entre fines de 2001 y 2002.

En el campo químico, tras los horrores del uso de armas químicas en la Guerra Irán-Irak, se concluyó un tratado internacional y se estableció una agencia de aplicación, la OPAQ, que lleva adelante su programa de verificación de destrucción de las armas químicas declaradas por los Estados Unidos, Rusia, India, Libia, otro Estado y muy pronto Albania. Pero tampoco todo es color de rosa en este capítulo, ya que existen amenazas ciertas de proliferación de armas químicas, en particular a cargo de agentes no estatales y grupos terroristas que requieren el refuerzo del sistema de inspecciones industriales, aún incipiente en ese aspecto.

Como paliativo de las lagunas reales o percibidas de estos tratados y acuerdos internacionales, algunos países han decidido coordinar sus políticas de manera más exigente e integral.



Lo han hecho a través de “Grupos” de países, que comparten una misma visión y que están dispuestos a profundizar las medidas de control mas allá inclusive de lo que exigen los tratados. Surgen así grupos como el Australia, en el campo químico y biológico, el Grupo de Proveedores Nucleares, o el Comité Zangger en lo nuclear, el Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR) –cuya presidencia ejerció la Argentina en 2004-, el arreglo o acuerdo de Wassenaar (armas convencionales y equipos y tecnologías de uso dual) y la lista sigue... Estos grupos coordinan principalmente sus políticas de exportaciones y transferencias, a fin de evitar prácticas irresponsables o incontroladas que permitan a países desestabilizadores armar el rompecabezas de sus armas de destrucción masiva comprando materiales y equipos en distintos países.

En mayo de 2003, a iniciativa de los Estados Unidos se puso en marcha un sistema de interdicción activa de transportes sospechosos, denominado “Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación” (PSI), que cuenta con una veintena de países adherentes y otros cincuenta que la han apoyado. Los países que participan cooperan en la detención, ins-

pección e incautación de cargamentos de materiales sensitivos que no cuentan con las debidas autorizaciones y certificaciones de uso final.

En un desarrollo muy interesante, se ve como la no proliferación se desliza, desde la mesa de los diplomáticos y militares, al terreno menos afelpado de los inspectores de aduanas y las lanchas guardacostas.

Sin embargo, estas tendencias no son pacíficamente aceptadas por todos. Los acuerdos informales han sido objeto de acalorados debates en los foros internacionales. Quienes participan –la Argentina es un actor activo en la mayor parte de ellos- ven en su existencia una respuesta válida a los desafíos crecientes que recibe el régimen internacional de no proliferación. Quienes permanecen refractarios a ellos sostienen en cambio que detrás de su existencia se esconden secretos designios de dominación tecnológica por parte de los países industrializados por sobre el mundo en desarrollo.

Mas allá de la opinión que se tenga, persiste la ominosa realidad de un peligro real y presente, encarnado en la posibilidad de que se multipliquen los instrumentos de

destrucción masiva. Frente a la amenaza, sólo queda la respuesta de políticas activas y responsables de parte de la comunidad internacional en apoyo a los esfuerzos destinados a evitar que se multipliquen las armas químicas, nucleares o biológicas. La aparición de la amenaza del terrorismo internacional añade una nota de urgencia y dramatismo a este problema.

No se trata de un tema teórico, o ajeno a las preocupaciones de los países periféricos. En 1995 un grupo de “iluminados” roció con agentes químicos a los aterrados pasajeros del subte de Tokio. Similares ataques lograron ser desarticulados poco antes de ocurrir en otras partes del mundo.

Nuestro país, que ha sabido marcar rumbos en estas temáticas, a través de los históricos acuerdos con Brasil en el terreno nuclear y las medidas de fomento de la confianza e integración con Chile, puede y debe continuar y profundizar esa senda. El genio impredecible de las tecnologías de aniquilación masiva existe, está en libertad y amenaza la seguridad de todos. Como en los cuentos de las Mil y una Noches, no será fácil y probablemente sea imposible, regresarlo a la lámpara mágica.

La Realidad Colombiana a la Luz del Plan Patriota

Gastón Hernán Schulmeister*

“Aquí no hay un Ejército al servicio del gobernante. Aquí hay un Ejército al servicio de la pluralidad. Aquí hay un Ejército al servicio de las instituciones. Eso es la garantía de un Ejército al servicio de la felicidad del pueblo, es la garantía de la credibilidad del pueblo en sus soldados.”

Álvaro Uribe Vélez

En el mes de febrero de 2004, el gobierno de Álvaro Uribe puso en marcha el denominado Plan Patriota, con el objetivo de recuperar territorios bajo el dominio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Definido como “la estrategia final para derrotar a la guerrilla”, ocupando zonas cocaleras importantes para sus finanzas y controlando corredores estratégicos, el Plan Patriota constituiría la ofensiva militar librada en el sur del país, a la luz de la cual merece reflexionarse sobre la situación actual colombiana.

El Plan Patriota

En aras de hacer valer el ejercicio de la autoridad estatal en todo el territorio colombiano a partir de una presencia efectiva, se contempla el despliegue de una fuerza entre 17.000 y 18.000 efectivos en las selvas y poblados del sur y sudeste del país, involucrando a los Departamentos de Meta, Caquetá, Guaviara y Putumayo. Un operativo que, incluyendo fuerzas móviles, comandos de elite y escuadrones de selva combinados con bombardeos de la fuerza aérea y patrullajes fluviales de la marina, prevé la ocupación de la

zona de mayor conflicto donde los rebeldes mantienen un control casi intacto desde hace 20 años.

Calificado por la prensa local como la más ambiciosa empresa en casi cuatro décadas de conflicto, su delineamiento ha sido el resultado de diversas reuniones entre funcionarios del gobierno y militares colombianos con sus pares de Estados Unidos –su principal financista-, siendo respaldado en octubre de 2004 con el visto bueno otorgado por el Congreso norteamericano a la propuesta de la Administración Bush de duplicar la cantidad de mi-



litares involucrados en Colombia.

Diversas lecturas del accionar emprendido

A un año de su implementación, corresponde mencionar algunas de las críticas y acusaciones más relevantes que se han generado. En este sentido, planteándose que el gobierno colombiano y los Estados Unidos habrían desarrollado primero el Plan Colombia y posteriormente el Plan Patriota con el argumento de que las FARC se habrían fortalecido financieramente a través del control de las regiones donde se cultiva la coca, se alerta, por ejemplo, que las acciones militares en el sur de Colombia (junto a las fumigaciones de cultivos) habrían permitido, paradójicamente, que el precio de la coca y la pasta base permanecieran artificialmente altos. Críticas que por otra parte devendrían en acusaciones, argumentándose “tratos privilegiados” para las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) desde el punto de vista militar, que se traducirían en una consolidación del control de los paramilitares sobre el mercado de la coca en el sur colombiano, cuestionándose así la aludida guerra emprendida contra las drogas.

Sin embargo, tras la iniciativa gubernamental de plantear un posible intercambio humanitario de prisioneros por secuestrados con los rebeldes en el pasado mes de agosto de 2004, traer a colación al Plan identificado con la adopción de las medidas más “draconianas” para combatir a la insurgencia, sirve para resaltar que el diálogo y la firmeza soberana no son conceptos necesariamente excluyentes. De allí que pueda concebirse al Plan Patriota como un acápite del conocido Plan Colombia (sobre todo considerando que aquél tiene entre sus objetivos finales sentar a la mesa de negociación a las FARC una vez que se las debilite militarmente); no debiéndose entender por la implementación del primero abandono alguno de consideraciones políticas, económicas, sociales, históricas y/o culturales por parte del gobierno. En este sentido, el Plan en cuestión procura con sus acciones en el campo de la seguridad rendir tributo a

la paz, la prosperidad y el fortalecimiento institucional, que constituyen los objetivos fundamentales de la mega-estrategia nacional encarnada por el Plan Colombia bajo la doctrina de la denominada Política de Seguridad Democrática.

Episodios recientes

Los ataques propiciados por las FARC durante el mes de febrero de 2005, que constituyeron el golpe más fuerte sufrido por las tropas estatales desde que Uribe asumiera el cargo en agosto de 2002 (dejando como saldo la muerte de más de 50 militares), reabrieron el debate acerca de cuál sería el poder de fuego con el que efectivamente las fuerzas rebeldes contarían, procurándose analizar hasta qué medida la estrategia del ejército de confrontar directamente a las FARC estaría derrotándolas militarmente, tal como desde el gobierno y las Fuerzas Armadas suele argumentarse y desde los insurgentes desmentirse.

Por su parte, mientras desde las voces más críticas al accionar del gobierno los ataques se interpretan como la evidencia del fracaso de la Política de Seguridad Democrática, y el Plan Colombia y el Plan Patriota en particular (analizando los hechos como resultado), desde otros ángulos se plantea que tal fin del repliegue estratégico de las FARC constituye una suerte de reacción preventiva a una eventual reelección de Uribe en el 2006, intentando desprestigiar su política de seguridad, tal como lo reafirmarían las declaraciones del propio Raúl Reyes, vocero y miembro de la cúpula de las FARC (interpretando los episodios aludidos bajo una estrategia con sus propios fines e intereses, con una visión no necesariamente excluyente a la primer perspectiva señalada).

Las reacciones como señal

No obstante, al margen de las diversas interpretaciones que puedan hacerse, las reacciones generadas constituyen un indicio de que los militares colombianos están evidentemente tocando intereses directa o indirectamente relacionados con el comercio de la cocaína.

En consecuencia, el foco de atención puesto en el sur de Colombia es no menos que oportuno (al margen de cuán exitoso pudiera calificárselo), sin que por ello se deba pasar por alto la capacidad de contraataque que las FARC tienen por fuera de sus bastiones tradicionales y lo errado que sería desatender zonas bajo la influencia de las AUC, a la par de críticas y recomendaciones en general que pudieran asimilarse para abordar integralmente las problemáticas en juego, tales como no renunciar a las negociaciones, considerar las cuestiones socio-económicas en las zonas fronterizas y la importancia de las alternativas de desarrollo sustentable al cultivo de la coca, los efectos que la represión militar puede generar sobre la población con las consecuentes crisis humanitarias y la imprescindible cooperación regional que se requiere mantener y profundizar con los países vecinos.

En definitiva, ante una situación como la que aqueja al país andino, pretender generar un espacio para el diálogo y la negociación renunciando a la fuerza pública (garante del derecho y guardiana de las instituciones) sería tan errado y contraproducente como tener un enfoque centrado exclusivamente en la represión. De hacer valer el imperio de la ley es de lo que se ocupa precisamente el Plan Patriota, dejándose a su vez constancia, a partir de los preliminares canales de negociación que se reabrieron en su momento con las FARC (reacciones y vaivenes mediante, a la par de las conversaciones entre el gobierno con los grupos paramilitares para su desmovilización), que incluso en un escenario de (in)seguridad tan “amenazante” como el colombiano, la complementariedad entre el law enforcement y el diálogo es posible de construirse. Ese es el gran desafío que vuelve a renovarse por estos días en Colombia; aunque episodios como los de Febrero sean poco alentadores, testimoniando un año convulsionado.

* Gastón Hernán Schulmeister se desempeña como Coordinador del Área de Seguridad Internacional de la Fundación FUNDAR -Justicia y Seguridad.