



Año 14

Diciembre 2010 - Número 50

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

BOLETÍN ISIAE

Sumario:

- [Argentina frente a un nuevo modelo: una visión realista](#)

Por Francisco de Santibañes

- [América Latina no escapa a la tendencia mundial alcista de gasto en Defensa, ¿Argentina?](#)

Por Milagros López Belsué y María Florencia Alba

- [Contrapuntos de un año clave para Afganistán](#)

Por Luis L. Schenoni

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

Director del ISIAE

Julio A. Hang

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretarios de Redacción

Lic. Florencia Alba

Lic. Juan Parodi

Uruguay 1037, piso 1º

C1016ACA Buenos Aires

República Argentina

Teléfono: (005411) 4811-0071 AL 74

Fax: (005411) 4815-4742

Mail: cari@cari.org.ar

www.cari.org.ar

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 1º C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

El fin del Bicentenario

*Julio Hang

Termina el año del Bicentenario de nuestra Patria y de varios países americanos. Un año en que la situación de seguridad internacional tuvo sus altibajos y sus sorpresas. Entre los principales hitos de la situación, podemos citar el comienzo del repliegue de EEUU de Irak, la indefinición de la nueva estrategia en Afganistán y el cronograma de repliegue, el creciente grado de conflictividad en Pakistán- que sufiera las peores inundaciones de su historia - y el temor de su evolución dado su carácter de actor nuclear, la prolongada tensión sobre el desarrollo nuclear de Irán, el incremento de la tensión en la crisis palestino- israelí, la situación turca entre la Unión Europea y el Oriente Próximo, la crisis chino-japonesa con las manifestaciones populares que la enmarcaron, las amenazas terroristas a Europa y EEUU en el marco de corrientes antiinmigratorias, y la reciente crisis coreana – estacional para algunos, con el agregado de una planta de enriquecimiento de uranio y la intervención de China como mediador asiático.

En nuestra pacífica región, Haití sufriendo un gravísimo terremoto y luego el cólera, sigue siendo el ejemplo de cooperación. Pero el narcotráfico y el crimen internacional organizado son los desafíos más cruentos. México encabeza las estadísticas de mortandad, en un conflicto de la mayor crueldad, con cifras que superan las 30.000 muertes (desde 2006) y que pese al empleo de las FFAA no tiene un final predecible. El renacimiento del narcotráfico en la región andina, es la contrapartida de las derrotas sufridas por las FARC en Colombia, en una guerra que se prolonga. La aparición del Ejército del Pueblo Paraguayo y las noticias de la ayuda de las FARC, evidencian una tendencia a la expansión del tráfico hacia el sur. Las recientes acciones en Río de Janeiro, donde fuerzas combinadas asaltan las favelas en persecución de las bandas de narcotraficantes, demuestran la decisión y liderazgo político del presidente de Brasil, que goza de la mayor popularidad y decide en bien de su pueblo enfrentar este desafío con la seriedad que merece. San Pablo es otro foco, como lo son todas las grandes concentraciones urbanas.

La reciente disputa fronteriza entre Nicaragua y Costa Rica, desnuda algunas realidades: que existen serias dificultades de la OEA para imponerse y que el gasto de seguridad de Costa Rica duplica el de defensa de Nicaragua. Costa Rica, ejemplo de país sin FFAA, había pedido ayuda militar a EEUU para combatir al narcotráfico.

En el marco propio de la defensa, el panorama de adquisiciones de la región es muy bien descripto en el artículo siguiente de este boletín. Bolivia ha realizado compras para su Fuerza Aérea y Paraguay ha declarado una compra de U\$D 32 millones para sus FFAA. En nuestro caso, la esperanza creada por el continuo superávit fiscal por varios años, de llegar al “Bicentésimo del PBI para el presupuesto de Defensa en el Bicentenario” no fue realidad y se ha generado una asimetría por decisión autónoma con los principales vecinos, que no beneficia los muchos proyectos de interoperabilidad, de acción combinada o de integración, medidas que se integran en el ideario del Consejo de Defensa del Sur y que lamentablemente se postergan.

La situación del Atlántico Sur, al que Brasil dedica el centro de gravedad de sus esfuerzos en defensa de sus yacimientos petrolíferos, en su proyección sur es nuestra preocupación. En ella, además del subsuelo, la defensa de nuestra riqueza ictícola, y la posesión colonial de nuestras Malvinas son nuestro desafío.

Las preocupaciones por la proliferación nuclear y la acción del terrorismo internacional son constantes, habida cuenta de la sufrida experiencia argentina. La Antártida, la protección contra “ciber ataques” (a lo que la OTAN ha dado tanta importancia en su nuevo Concepto Estratégico), la protección de nuestros recursos naturales en tierra y mar, y el ámbito espacial son los terrenos de la estrategia de nuestra región.

*Julio Hang es Director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), del CARI.

Argentina frente a un nuevo mundo: una visión realista

**Francisco de Santibañes*

En este artículo aplico el modelo realista para entender algunos de los cambios que están tomando lugar en Latinoamérica como consecuencia de la menor presencia estadounidense en nuestra región y del surgimiento de China como nueva potencia mundial. Como todo marco teórico el realismo es imperfecto, dejando de lado importantes variables. Sin embargo, en aquellos temas relacionados con la seguridad internacional el realismo ha demostrado ser una herramienta eficaz tanto para comprender el origen de conflictos pasados como para predecir el comportamiento de los estados.

Comencemos entonces por describir el sistema internacional que está llegando a su fin. A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial en 1945, pero particularmente luego de la caída de la Unión Soviética, la política mundial estuvo caracterizada por el dominio de los Estados Unidos (EEUU). Primero como la más poderosa de las dos grandes superpotencias y luego como único hegemón, Washington definió gran parte de la agenda internacional, interviniendo política y militarmente sin verse limitado –al menos en gran medida– por los deseos que pudiesen tener los organismos internacionales o sus aliados circunstanciales. Su superioridad tecnológica, militar y económica, fueron –y en gran medida continúan siendo– enormes.

Pero el surgimiento de China como un nuevo competidor en el plano económico ha disminuido la brecha que separa a estas dos naciones, transformando lentamente el sistema internacional de uno dominado por una gran potencia a otro caracterizado por la presencia de dos. Para tener una idea más clara sobre este proceso, recordemos que en las últimas décadas EEUU viene creciendo a una tasa promedio inferior al 3% anual, mientras que China lo hace aproximadamente al 10%. Esto significa que si EEUU y China mantienen las tasas de crecimiento de su PBI –medido en términos de paridad de poder adquisitivo–, para mediados del 2020 esta última nación se convertiría en la principal economía del mundo.

El crecimiento de China no se limita únicamente al campo de lo económico, sino que también ha sido acompañado por un aumento en su poderío militar. En los últimos años Beijing ha tomado la decisión de invertir fuertemente en sus fuerzas armadas, incrementando su gasto en Defensa aproximada-

mente en un 10% al año, para alcanzar así la segunda posición a nivel mundial en términos de gastos totales (*SIPRI Yearbook 2009*). De esta forma, Beijing intenta convertirse en una potencia con capacidad de proyectar poder lejos de sus fronteras, razón por la cual ya ha comenzado la construcción de una Armada de aguas azules.

¿Cuáles son las razones que explican este comportamiento? En gran medida esto se debe a la vulnerabilidad que siente China al haber sido un territorio ocupado por numerosos imperios europeos y asiáticos, como también al hecho que comparte fronteras con 14 países –con varios de los cuales se enfrentó militarmente durante la segunda mitad del siglo XX, incluyendo Vietnam, India y Rusia. A esto debemos sumarle razones de tipo económico que explican el rearme chino. Beijing necesita proteger las rutas

de comunicación marítima por las cuales llegan los recursos naturales, principalmente el petróleo, que les resultan indispensables para producir bienes industriales y alimentar a su población. Pero el principal objetivo de China es transformarse en la principal potencia de Asia, logrando así un mayor grado de seguridad.

¿Existe alguna razón por la cual el crecimiento de China no pueda ser pacífico, evitando así conflictos diplomáticos o militares con los EEUU?

La política internacional está plagada de disputas no queridas y todo parecería indicar que, por más que los líderes de ambos países no deseen enfrentarse, una serie de fenómenos probablemente creará las condiciones para que esto ocurra. Siguiendo la lógica del balance de poder, que tiende a unir a todas las naciones que se sienten amenazadas por el crecimiento en el poder de otra, los vecinos de China han formalizado alianzas con los EEUU –como es el caso de India– o afianzado las ya existentes –Japón, Australia, Indonesia, Singapur, Corea del Sur, etc. A su vez China se ve amenazada por un sistema de alianzas que intenta, ante sus ojos, evitar el surgimiento de Beijing como una nueva potencia mundial. Estas dos visiones encontradas crean un escenario propicio al inicio de nuevas disputas.

Pero hay otro tipo de motivos que también pueden llegar a detonar un conflicto entre las futuras dos superpotencias. Por ejemplo, la necesidad que tiene China por obtener nuevos recursos naturales crea fuertes incentivos para que Beijing forme alianzas con regímenes que, tanto en África como en Medio Oriente, Washington considera rivales. Am-



bas potencias también necesitan tener acceso tanto al petróleo que necesitan para sustentar su crecimiento económico como a las vías de comunicación marítimas por donde este –y otros valiosos recursos naturales– es transportado. Tampoco debemos olvidarnos de Taiwán, ya que el deseo que los chinos tienen por incorporar este territorio, y la alianza militar que la isla mantiene con Estados Unidos, pueden causar un serio conflicto.

Sin embargo, la posibilidad de que un enfrentamiento entre Beijing y Washington tome lugar se ve mitigada por al menos dos factores. En primer lugar, China no intentará disputarle el liderazgo a EEUU hasta que la diferencia tecnológica y militar que existe entre ambas naciones no disminuya considerablemente. Hasta que esto ocurra su dirigencia seguramente continuará con su retórica de “crecimiento pacífico”. En segundo término, las importantes relaciones comerciales y financieras que mantienen ambos países pueden ayudar a evitar el surgimiento de nuevas crisis. De hecho, ambas economías –e importantes sectores dentro de ellas– sufrirían pérdidas considerables de producirse una escalada militar.

Si hasta ahora hemos discutido el crecimiento chino, ahora es tiempo de analizar su contrapartida: la disminución relativa del poder estadounidense. A este fenómeno estructural, explicado principalmente por su menor tasa de crecimiento económico, le debemos sumar una serie de razones que restringen la capacidad que tiene Washington para ejercer poder en regiones como la nuestra.

En primera instancia, esta nación enfrenta y enfrentará en los próximos años un aumento exponencial de su deuda pública, lo que disminuirá su capacidad para asistir económica y militarmente a potenciales aliados.

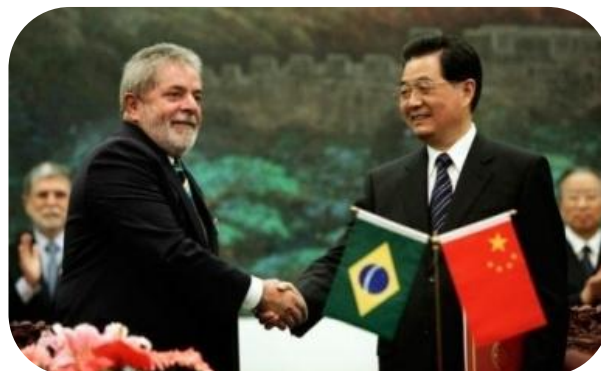
En segundo lugar, la lucha que tiene lugar actualmente en Irak y Afganistán, han hecho que EEUU preste menos atención a otras áreas del mundo y la menor presencia estadounidense en Latinoamérica ha producido un aumento en los niveles de conflictividad. Para entender este punto debemos señalar que nunca fue en el interés de los EEUU que surgieran nuevos enfrentamientos en esta región ya que estas disputas podrían crear incentivos para que alguno de los estados involucrados buscara aliarse con un rival de Washington –como pudo ser la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Dado este panorama, los EEUU históricamente han intentado hacer valer su poder para evitar el surgimiento de nuevos conflictos.

Ya sin la presencia hegemónica de los EEUU, disputas existentes hace décadas han tomado mayor fuerza. Un ejemplo de esto son las demandas por parte de Bolivia para obtener una salida al mar a través de Chile, citando soberanía sobre parte de su territorio. También podemos mencionar el recrudescimiento de los enfrentamientos diplomáticos entre Santiago y Lima por la delimitación de su frontera marítima.

Argentina y Gran Bretaña han entrado en una nueva etapa de su larga disputa por la soberanía de las Malvinas dada la exploración unilateral que viene realizando Londres en el Atlántico Sur.

Por último, algunos de estos altercados también tuvieron un componente de tipo militar. Probablemente el ejemplo más claro sea la disputa entre Venezuela y Colombia. Al brindar apoyo a grupos guerrilleros dentro del territorio colombiano, Chávez ha provocado una crisis que, junto con otros motivos, como puede ser la alianza que Bogotá mantiene con Washington, ha producido la movilización de tropas a la frontera y el deterioro de las relaciones comerciales entre ambas naciones.

En definitiva, sin la presencia de una gran potencia, la anarquía que suele caracterizar la vida entre naciones se vio incrementada aun más. ¿Quién puede asegurarme ahora, muchos se preguntaron, que mi vecino no me atacará en el futuro? Como consecuencia de este fenómeno y la necesidad de renovar equipamiento bélico que estaba llegando al final de su vida útil se produjo en prácticamente toda región un aumento considerable del gasto militar, principalmente por parte de Brasil, Venezuela y Chile. En efecto, el gasto total para Latinoamérica se incrementó de 24.700 mil millones de dólares en el 2003 a 47.200 en el 2008, lo que representa un aumento del 91% (IISS. 2009: 57).



Considerando un escenario estratégico como el que venimos describiendo, podríamos preguntarnos que nos deparará el futuro. Para realizar este análisis debemos evaluar como interactuarán entre sí tres factores: el crecimiento chino, la menor presencia estadounidense en la región y las decisiones que tomarán, en términos de formación de alianzas, los estados latinoamericanos.

Una alternativa estratégica que tiene Beijing es la de establecer en Latinoamérica una política de alianzas similar a la que la Casa Blanca mantiene hoy en día en Asia. Esto implicaría un mayor grado de involucramiento político por parte de China en la región, para así poder romper la hegemonía que mantiene Washington en el Hemisferio Occidental. Para lograr esto Beijing necesitaría tan sólo formalizar alianzas con uno o dos países, un hecho que podría derivar en la instalación de bases militares chinas e inclusive de sistemas



misilísticos de la misma procedencia. Cualquiera de estas acciones amenazaría directamente la seguridad de los EEUU, haciéndolo susceptible, por ejemplo, a recibir ataques misilísticos o sufrir el accionar de submarinos enemigos –los cuales podrían interferir sus líneas de comunicación marítimas. Recordemos que Washington estuvo dispuesto a ir a una guerra nuclear con la Unión Soviética en 1962, año en el que Moscú instaló misiles nucleares en la isla de Cuba. Evitar un escenario semejante sigue siendo una prioridad para los líderes estadounidenses.

El peor escenario para Latinoamérica sería, entonces, que el subcontinente se divida en dos bandos, uno formado por aquellos estados que responden a los deseos de los EEUU y, por el otro, aquellos que mantengan una relación más estrecha con China. De esta forma, al igual que durante la Guerra Fría, las disputas entre las dos superpotencias se definirían a través de conflictos entre estados clientes, un mecanismo que serviría el objetivo de evitar una confrontación directa entre ellos –con el peligro que esto conlleva dado el poderío nuclear con el que cuentan ambas naciones. Y a diferencia de lo que le ocurrió a Moscú no existe actualmente factores ideológicos –como fue el anticomunismo que reina en nuestras sociedades mayormente católicas– ni económicos –la inexistente presencia comercial de la URSS– que le impidan a China hacer pie en la región. De hecho, hace décadas que Beijing ha abandonado cualquier intento por exportar el marxismo mientras y su economía es altamente compatible con las que se encuentran en el sur de las Américas –lo cual convierte a China en uno de los principales mercados para los productores sudamericanos. Finalmente, un último fac-

tor a considerar para determinar el accionar de cada estado será el propio balance de poder que tendrá lugar en Sudamérica independientemente del accionar de las grandes potencias.

Para concluir podemos decir que Argentina enfrentará en los próximos años un alto grado de incertidumbre dado los cambios estructurales que tanto crecimiento chino como la menor presencia de los EEUU en Latinoamérica, vienen produciendo. Nos enfrentamos entonces con un escenario abierto en el cual la formación de alianzas, tanto a nivel regional como extra regional, no está nada clara. Este panorama nos llama a fortalecer aquellos entes del Estado –principalmente las instituciones militares y el cuerpo diplomático– que tienen el deber de ejecutar la política exterior y de Defensa previamente establecidas por las autoridades políticas.

Notas

1. International Institute for Strategic Studies (IISS). 2009. *The Military Balance 2009*. Disponible en: <http://www.iiiss.org>
2. SIPRI *Yearbook*. 2009. Disponible en: <http://www.sipri.org>

***Francisco de Santibañes** es magíster en Relaciones Internacionales, Universidad Johns Hopkins, Washington D.C y cursó sus estudios de doctorado en el Departamento de Estudios de la Guerra, King's College, Londres. Realiza investigaciones en temas relacionados a la Defensa y la Seguridad Internacional.

América Latina no escapa a la tendencia mundial alcista de gasto en Defensa, ¿Argentina?

**Milagros López Belsué*

María Florencia Alba

Resumen: *Luego del 11 de septiembre de 2001 y el consecuente cambio en el pensamiento militar de los Estados Unidos, y pese a la reciente crisis financiera global y la recesión económica, se observan sostenidos incrementos de los gastos en Defensa a nivel mundial. América Latina no es ajena a este proceso. La dimensión militar adquiere especial interés en estos tiempos de revalorización del Estado. El incremento de los presupuestos de Defensa en los países latinoamericanos y el hecho de que la mayor parte de los mismos se encuentran en pleno proceso de ejecución de planes de reequipamiento y modernización de sus medios, nos llevan a preguntarnos cuál es la situación de la Argentina en este contexto. Es por ello que el presente trabajo pretende aportar elementos de juicio para determinar la situación actual de la Defensa en la Argentina en lo que a su presupuesto militar respecta.*

En el marco global, luego del 11 de septiembre del 2001 y el consecuente cambio en el pensamiento militar de los Estados Unidos (EEUU), se inicia una etapa de crecimiento de los gastos en defensa entre 2002 y 2003, signado por las guerras en Afganistán e Irak. “Atendiendo a la actual situación internacional, no sólo en lo que hace a la política exterior estadounidense, sino a la complejidad que ha adquirido el mundo en materia de situaciones potencialmente críticas y de incertidumbre estratégica, las previsiones para los próximos años se orientan a que se mantendrá la tendencia alcista” (Centro de Estudios Nueva Mayoría 2008).

Por otro lado, la crisis financiera global iniciada en el 2008 y la consecuente recesión económica generalizada, no han supuesto una disminución en los gastos militares. De los 160



países analizados por el *International Peace Research Institute* (SIPRI), el 65% aumentó su gasto militar en 2009, aunque algunas pequeñas economías que no pueden sostener altos déficits debieron disminuirlos. De hecho, todas las regiones han aumentado sus gastos en defensa, con la excepción de Medio Oriente (SIPRI *Yearbook* 2010).

Este mismo informe indica que en el 2009 se destinaron 1,5 billones de dólares a nivel global, implicando un aumento del 49% de gasto destinado a la Defensa, con respecto al año 2000. En estos valores, EEUU (661 mil millones de dólares) representa casi un 42% del total del gasto, superando la suma de los 14 países siguientes. Mientras tanto, el presupuesto norteamericano previsto para el ejercicio fiscal 2010 ronda los US\$ 730.000 millones.

Si observamos el caso específico de América Latina, si bien la brecha respecto de regiones como Asia o el Medio Oriente es muy amplia, ésta no escapa a la tendencia mundial de crecimiento del gasto destinado a armamento descrito. De acuerdo al SIPRI, en el 2009 el mayor gasto en Defensa a nivel regional lo efectuó Brasil, representando el 55% del total del gasto en la región. Lo siguieron Colombia, (14%), al igual que Chile y luego Venezuela (6,5%).

En el mismo sentido, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) publica el *Balace Militar*, un informe anual que analiza la capacidad material y la cantidad de recursos destinados a Defensa de 170 países del mundo. El Balance presentado a principios de 2010, señala que el total de “los gastos en Defensa de la región Latinoamericana y el Caribe aumentaron hasta los 58.048 millones de dólares durante el 2009, representando un 1,95% del PBI de la región, frente a 39.073 millones de dólares en 2008”. Esto implicaría que – en dicha región– el presupuesto del gasto militar habría aumentado un 50% durante la última década (*Semana*, 07/04/2010).



Si bien históricamente América del Sur ha sido considerada una “zona de paz” en contraste con otras regiones, ya que no existen conflictos bélicos externos o internos graves –con excepción de Colombia que en el 2010 destinó el 3,9% de su PBI a gasto militar debido a la guerra que enfrenta contra el narcotráfico y las guerrillas (Aznárez 2010)–, se mantienen algunos conflictos latentes que incluyen desde disputas

diplomáticas de diversa índole hasta diferendos territoriales irresueltos. Esto podría darnos el indicio de que las compras realizadas tienen directa relación con una carrera armamentista y la búsqueda de equilibrio, siendo que –tal como lo consideran los teóricos realistas de las Relaciones Internacionales– el incremento de capacidades materiales de un país está positivamente asociado al empoderamiento militar de su rival.



Paul Holtom, director del Programa de Transferencia de Armas del SIPRI, sostiene que las adquisiciones obtenidas por Estados rivales o “que se perciben” como posibles amenazas, dentro de una misma región, influyen en las decisiones de compra y pueden conducir a un peligroso espiral armamentista en la medida que los estados buscan mantenerse en equilibrio respecto de sus vecinos. Sin embargo, en la actualidad, y a pesar de la tensión de algunas relaciones internacionales, resulta difícil pensar que la compra de armas por parte de los Estados latinoamericanos resulte por sí misma una causal de conflicto, aunque este factor sí puede influir en la decisión de recurrir a la vía militar para resolver un conflicto político si las fuerzas armadas de un país son más poderosas que las de su rival (Holtom. 2010).

En este contexto, la adquisición de armamento por parte de los países de América del Sur, genera cierta preocupación por parte de algunos gobiernos de la región. De hecho, la relevancia política del tema se puso de manifiesto en la convocatoria que hiciera el presidente de Perú, Alan García –apoyada por la presidente Cristina Kirchner– para tratar el tema del armamentismo y el control de la compra de armas, en la reunión de la Asamblea General de la OEA, realizada en junio en Lima en la que también participaron EEUU –representando el 90% del gasto militar del hemisferio– y Brasil –ocupando el segundo lugar. Sin embargo, la propuesta “anti-armamentista” del presidente García no tuvo eco y se reconoció la soberanía de cada país para establecer sus prioridades en materia de Defensa.

¿Existe tal carrera armamentista? Como se mencionó anteriormente, si bien es cierto que América Latina se inscribe – en términos generales– en una tendencia mundial de crecimiento del gasto en Defensa liderado por EEUU, no todos los países gastan igual. Por otro lado, el incremento presupuestario se vincula principalmente a un proceso de modernización de las fuerzas militares luego de un período en el que el

gasto de defensa era muy bajo y los sistemas de armamento se volvían obsoletos. Así lo sostiene Mark Bromley, investigador del SIPRI y experto en América Latina, quien además considera que la mayor preocupación no son las compras mismas sino el nivel de transparencia al realizarlas (*Deutsche Welle*, 15/03/2010).

Por su parte, John Chipman, director del IISS, sostiene que hay tres razones para el rearme sudamericano y ninguna da indicios de que exista una carrera armamentista (Paullier 2009). En primer lugar, los “buenos resultados económicos que han llevado a los gobiernos a ajustar su inversión”, refiriéndose principalmente a Chile y Venezuela, proveedores de *commodities* al mundo –como el cobre y el petróleo, respectivamente–, que al aumentar su precio internacional en estos últimos años, han logrado generar mayores beneficios a los Gobiernos en cuestión.

Por otro lado, “la necesidad de modernizar sus Fuerzas Armadas de parte de países cuyos gobiernos civiles no vieron razones o no tuvieron la voluntad de hacerlo en los últimos 20 años”. A esto se refieren los especialistas y académicos, cuando hablan de material bélico obsoleto. En este sentido, de acuerdo a John Chipman, países como Brasil, “no quieren que sus fuerzas queden desmedradas (...)” debido, especialmente a “las tensiones características del norte sudamericano”, siendo este el tercer y último argumento.

Durante su última visita oficial al presidente de Paraguay, el Subsecretario Adjunto de Defensa para Asuntos Hemisféricos de EEUU, Frank Mora, manifestó las inquietudes del gobierno americano frente a las compras de armas realizadas por Venezuela en los últimos años bajo el argumento de la supuesta amenaza estadounidense. Sin embargo, aseguró no creer que en América del Sur exista una carrera armamentista. Por el contrario, sostuvo que el resto de los países que aumentaron sus gastos militares “lo hicieron de manera transparente, publicando estrategias de defensa nacional como hicieron Brasil y Chile” (*El Colombiano*, 26/08/2010). En el caso de Colombia, observó que los gastos militares se deben a la amenaza del terrorismo y el narcotráfico que enfrenta internamente, tal como lo mencionamos previamente.



En este contexto, la implementación en varios países de Planes y Programas de Reestructuración o Reequipamiento

de sus FFAA, indica que en los próximos años continuarán produciéndose importantes inversiones destinadas a la compra o actualización de materiales.

En el caso de la Argentina, fuentes oficiales indican que en más de una ocasión, la ministro de Defensa, Nilda Garré, ha hecho hincapié en la importancia de mantener a las FFAA “modernas, racionalmente organizadas, financieramente sostenibles en el marco de sus presupuestos asignados y adecuadas en su organización a las normas y a la institucionalidad vigente” (Ministerio de Defensa 2007). Asimismo admite que “es imperativo adaptar y modernizar capacidades, así como adquirir nuevas” (Ministerio de Defensa 2007).

Sin embargo la Argentina invierte menos del 1% de su PBI en defensa (Paullier 2009) y este dato no es menor. Dicho valor se ha reducido sistemáticamente pasando del 1,36% en el año 1998, al 1,10% en el 2003 y finalmente al 0,87% en el 2008, ubicándola junto con Surinam entre los valores más bajos de la región (CENM 2008). A su vez, un estudio realizado por el Banco Mundial indica que la Argentina se ubica en el puesto 26 de 131 naciones que menos gastan en equipamiento militar. En relación a esto, Fabián Calle, docente universitario, investigador del CONICET y especialista en temas de Defensa y Seguridad, categoriza a nuestro país como un “caso anómalo”, ya que se encuentra por debajo de la media mundial de gastos en defensa, que ronda el 2,5% del PBI global.

Respecto del porcentaje del Presupuesto Nacional que los países de la región destinan a la partida de Defensa, el “Balance Militar de América del Sur 2008” del CENM demuestra que se puede dividir en dos grupos. Por un lado se agrupan aquellos países que destinan aproximadamente entre el 2% y 7% de su presupuesto nacional a la partida de Defensa. Entre ellos se incluye a la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Por otro lado, aquellos países cuyo gobierno destina entre el 7% y el 12%. Estos son Chile, Ecuador y Colombia por ejemplo.

Lo expresado no debe llevar a confusión. Hay países cuyo presupuesto nacional es de gran magnitud y a la vez, dedican un importante esfuerzo a la Defensa, pero arrojan un valor porcentual bajo respecto a dicha partida. Es el caso de Brasil –considerando los años 2007-2008, cuyo presupuesto destinado a Defensa resulta en un 2,63% y 3,44%, y en rigor de verdad implican importantes presupuestos en términos reales (CENM 2008).

En la Argentina, según los datos extraídos del análisis de las leyes de Presupuesto Nacional, publicados por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía, desde el 2001 hasta la actualidad, observamos que la tendencia de la última década, demuestra que Defensa viene reduciendo su participación porcentual en el Presupuesto Nacional desde el año 2002, pasando del 7,86% (2002) al 4,57% (2010). El mayor porcentaje destinado a la partida de Defensa corresponde al año 2002, con un 7,86%. El porcentaje más bajo,



corresponde al año 2009, en el que se destinó un 4,44%. Esto implica una reducción porcentual del 42% en 9 años. A su vez, el promedio de la variación interanual a lo largo del período analizado, es del 8,42%. Es decir que en promedio, cada año se gasta un 8,42% menos que el año anterior.

Por otro lado, la falta de inversión se refleja principalmente cuando observamos que el 73% de su presupuesto en Defensa se destina a Personal -valor similar al promedio regional-. Al respecto, el profesor Thomas Scheetz (UADE) considera que “los costos laborales de unas fuerzas armadas deberían rondar entre 40% y 50% de sus costos totales. Cuando sobrepasan este nivel implica que la fuerza no está para producir el servicio “seguridad externa”, sino para vivir a expensas del fisco” (Scheetz 2002:11).

Este hecho implica un escaso porcentaje recursos disponibles para el mantenimiento de la operatividad de las fuerzas y menos aún para la adquisición de nuevas capacidades. Frente a esta situación se ha optado por el mantenimiento de los sistemas de armas de las FFAA que en su mayoría se encuentran fuera de servicio o su servicio es limitado. Incluso los Planes de Reestructuración y/o Modernización del Ejército, se mantienen en el proceso de “racionalización” que comenzó desde hace años con sistemáticas reducciones (CENM 2008).

Por lo pronto este año, de acuerdo al Decreto 1729/07 debieron definirse las nuevas adquisiciones/modernización de armamento, en el marco del Planeamiento Estratégico Militar. Según la normativa mencionada, los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas Argentinas, en colaboración con el Estado Mayor Conjunto, son los responsables de elaborar el planeamiento correspondiente. La relevancia de tales lineamientos radica en la necesidad imperativa de dar debida prioridad al mejorar la operatividad del sistema defensivo-militar y modernizar el Sistema de Defensa argentino. De otra manera, la persistencia en el tiempo en la asignación de presupuestos mínimos, continuará profundizando el deterioro de la capacidad operacional de las FFAA.

La inexistencia de conflictos graves con países vecinos, no debiera ser un argumento válido para relegar el profundo debate político que la materia merece. Jorge Battagliano (Paullier 2009) lo explica claramente cuando aclara que Argentina no debe mejorar sus capacidades militares porque se sienta amenazado, “sino para no caer en un estado de debilidad militar”. En la misma línea Robert Potash (2010) –reconocido historiador y asiduo conocedor de la realidad militar argentina–, sostiene frente al argumento de la presunta inexistencia de amenazas como justificativo a la falta de apoyo presupuestario a las Fuerzas, que “nunca se puede anticipar el futuro”. Coincidimos entonces con el historiador en que es imperativo un debate serio e integral acerca de la defensa, siendo que la misma no constituye una cuestión partidaria sino una política pública indelegable del Estado.



Notas

1. **AZNÁREZ**, Juan Jesús, “Arsenales al sur del río Bravo”. En *Diario El País, de Madrid*, 03/01/2010. Disponible en: <http://www.elpais.com>
2. *Centro de Estudios Nueva Mayoría*. 2008. “Balance Militar de América del Sur 2008”. Resumen disponible en: <http://www.nuevamayoria.com>
3. Decreto Nº 1691 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, 22/11/2006.
4. *Deutsche Welle*, de Alemania, 15/03/2010. Disponible en: <http://www.dw-world.de>
5. *Diario Nuevo Herald*, 31/03/2010, “OEA debatirá armamentismo en la región”. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com>
6. Ejército Argentino. 2009. Posición Institucional “La Defensa Nacional, la integración y seguridad regional”.
7. Ejército Argentino. 2009. Posición Institucional “Investigación, desarrollo y producción para la Defensa”.
8. *El Colombiano*, 26/08/2010. “Inexplicable que Venezuela compre armas: Subsecretario de defensa de EEUU”. En: <http://www.elcolombiano.com>.
9. **GALLO**, Daniel. 2009. “Indefensos ante el tráfico aéreo de drogas”. En *diario La Nación*, de Argentina, 27/09/2009. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar>
10. **HOLTOM**, Paul, **BROMLEY**, Mark, **WEZEMAN** Pieter y **WEZEMAN** Siemon. 2010. “Trends international arms transfers, 2009”. Disponible en: <http://www.sipri.org>
11. *Infolatam*, 13/04/2010. Disponible en: <http://www.infolatam.com>
12. Ministerio de Defensa de la República Argentina. “Garré encabezó acto por día de la Armada: Queremos FFAA modernas y organizadas”. Información de prensa nº 118/07. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar>
13. Ministerio de Defensa de la República Argentina. “Garré preside acto por el día del Ejército”. Información de prensa nº127/07. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar>
14. **PAULLIER**, Juan. 2009. “¿Carrera armamentista sudamericana?”. En *BBC Mundo*, de Reino Unido, 10/08/2009. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk>
15. **POLACK**, María Elena. 2009. “La Argentina pide ampliar la plataforma continental”. En *diario La Nación* de Argentina, 22/04/2009. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar>
16. **POTASH**, Robert. 2010. “¿Militares para qué?”. *Revista Noticias*. Año XXXIII, Nº 1753, 31 de julio del 2010.
17. **SCHETZ**, Thomas. 2002. “El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su Contexto y una Metodología de Análisis”. *Revista Security and Defense Studies Review*, Vol. 2
18. *Semana*, 07/04/2010, “Armamentismo en América Latina: más allá de Chávez”. Disponible en: www.semana.com
19. **SERSALE**, José Luis. 2010. “Conducción Política sobre el Sistema defensivo-militar: misión, actividades y objetivos para la transición”, *Revista de la Defensa* Nº4.
20. *SIPRI Yearbook*. 2010. Disponible en <http://www.sipri.org>
21. **TOSTA**, Wilson. 2010. “Lula amplia 45% gasto com defesa em 5 anos”. En *diario Estadão*, de Brasil, 25/05/2010. Disponible en <http://www.estadao.com.br>

***Milagros López Belsué** es Directora de Investigaciones del CENM.

María Florencia Alba es Coordinadora de redacción del Resumen de Noticias y Boletín del ISIAE.

Contrapuntos de un año clave para Afganistán

**Luis L. Schenoni*

A lo largo de la cordillera del Hindu Kush, cuyos picos alcanzan sus máximas alturas en el norte de Afganistán, uno de los inviernos más crudos de los últimos años anunció el comienzo del 2010 causando fuertes daños de infraestructu-

ra, dificultando el transporte e impidiendo el despliegue de operaciones militares tanto por parte de la insurgencia como de las fuerzas aliadas. La calma en el frente parecía corresponderse con la parálisis del Pentágono. Durante el 2009, empantanada en estériles debates para redefinir el conflicto en torno al nuevo concepto de AfPak, la administración Obama había innovado muy poco en el campo de batalla, mientras las bajas crecían preocupantemente.

Sin embargo, poco tiempo después, las noticias en el frente reflejaron importantes cambios. La recuperación de la ciudad de Marjah –en la conflictiva provincia de Helmand– y la captura del número dos del Talibán en Paquistán confirmaron que los basamentos estratégicos que llevaron a la campaña de Afganistán a su calamitoso estado actual habían sido efectivamente revisados. A diferencia de la falta de coordinación y la escasez de hombres que caracterizaron a los operativos de los últimos años, Marjah fue recuperada con más de 15.000 hombres de la OTAN. Las cifras son más imponentes si consideramos que en el año 2006 el total de tropas occidentales en todo el país apenas ascendía a 36.000.

El objetivo estratégico de la Operación Moshtarak –que incluía la recuperación de Marjah por los norteamericanos, la de Nad Ali por los británicos y otros operativos conexos en todo Helmand– fue también muy diferente al de las operaciones previas, intentando por primera vez aplicar un cordón de seguridad que una las principales ciudades de las provincias de Helmand y Kandahar, proveyendo seguridad a las poblaciones locales y acorralando a los rebeldes contra la frontera occidental del país. Además de recuperar una importante población de manos del enemigo –más de 80.000 afganos viven en Marjah–, la victoria significó un mayor control sobre la ruta de la droga hacia Irán y otras fuentes de abastecimiento vitales para los insurgentes. En los meses siguientes el despliegue de nuevos contingentes anunciado por Obama en West Point se hizo efectivo. Para mayo los 94.000 efectivos destacados en Afganistán supera-

ron a los 92.000 en Irak y la estrategia antiinsurgente continuó arrojando resultados prometedores.

En el plano de la inteligencia, con la captura del Mulá Baradar –mano derecha del Mulá Omar– las presiones sobre Islamabad daban sus primeros frutos. Tanto la Inter-Services Intelligence –inteligencia paquistaní– como el ejército, vieron la necesidad de mostrar resultados tras varios años de bochornosa –a veces incluso explícita– connivencia con el Talibán. Baradar era el representante del movimiento en la ciudad de Quetta, capital de la provincia paquistaní del Beluchistán, considerada el epicentro de la insurgencia fundamentalista afgana, al punto que uno de sus barrios adquirió el nombre de Pashtunabad. Haber logrado que el ISI y el ejército paquistaní colaborasen en desbaratar al Talibán en su territorio fue un complemento fundamental para el esfuerzo militar en Afgansitán.



Acorralados entre la ofensiva de la OTAN en Helmand y la presión sin precedentes de las autoridades paquistaníes, los insurgentes se enfrentaron al peor panorama en ocho años de conflicto. Pero sin importantes desertiones o divisiones internas que permitieran avanzar en negociaciones, la insurgencia retomó la estrategia defensiva de sus primeros años.

Hacia mediados del 2010 había quedado en claro que el problema afgano no era más militar, sino político, y que la falta de determinación en este segundo plano podía desbaratar los logros en el primero. Algunos talones de Aquiles de la estrategia de la OTAN para Afganistán quedaron en evidencia en los meses siguientes.

El primer problema, hoy subsanado, era estratégico. Durante gran parte del año, mientras se producían avances contundentes en el frente, Washington insistió por vías informales en la idea de comenzar la retirada durante el 2011 y dejar el conflicto en manos de Kabul. En vistas de los vínculos internacionales que la insurgencia posee vía Al Qaeda y de la capacidad del Talibán para permanecer en la oscuridad y regenerarse, era un evidente error pensar que los esfuerzos ofensivos de la OTAN debían mantenerse sólo un año más. Las operaciones militares masivas y los rápidos operativos de inteligencia intentaron demostrar una cierta prisa y la necesidad de ver avances concretos en el



adiestramiento y operatividad de las fuerzas afganas. Karsai, conciente de que los miembros del Talibán llevan más de treinta años en guerra continua y manejan con destreza sus tiempos, resistió magistralmente estas presiones, tendiendo un conjunto de vínculos propios entre los que destaca por su sensibilidad la relación con Teherán. Cuando en octubre Karsai admitió públicamente estar recibiendo “bolsas con dinero” provenientes de Irán, el imperativo de relajar estas presiones fue evidente para la OTAN y el plazo se extendió formalmente al 2014.

El segundo es un problema táctico: la desmesurada utilización del respaldo aéreo en las operaciones de la OTAN. El intolerable número de bajas civiles en las operaciones debilitó notablemente la imagen de las fuerzas occidentales y generó presiones sobre la figura de Karsai. En ese momento, la estabilidad de gran parte del país evita nuevos inconvenientes, pero la realidad ha sido tratada con preocupación en la reciente cumbre de Lisboa.

El tercer problema es más bien una omisión permanente: ¿Cuál es el rol que jugarán los señores de la guerra afganos en este proceso? ¿Soportarán sin más el deterioro de los ingresos por narcotráfico y la concentración de poder en el gobierno? No parecen haber respuestas claras a este tipo de asuntos, que se tornarán centrales en el mediano plazo. En términos estrictamente militares, la presencia de estos actores –algunos con capacidad de rebelar fuerzas de decenas de miles de efectivos- significa un descuido descomunal en la estrategia global de pacificación del país.

Claro está, solucionar el problema de los señores de la guerra se antepone a otros interesantes y muy necesarios debates sobre el fraude y la corrupción. La clave aquí es identificar los problemas políticos fundamentales de Afganistán –país que, por ejemplo, no tiene partidos políticos-, antes de preocuparse por problemas bastante comunes de institucionalización y control gubernamental que sólo contribuyen a debilitar cada vez más la figura del presidente.

En cuarto y último lugar, es necesario retomar el debate de la AfPak –es decir, el debate conceptual sobre los actores y dimensiones del conflicto-, que ha sido eclipsado este año por un enfoque más práctico y escándalos periodísticos como el de Wikileaks. No sería prudente perder noción del contexto regional en que se inserta el conflicto. Los procesos políticos en las ExRSS del Asia Central y los crecientes vínculos de Kabul con Teherán y Pekín han modificado el escenario notablemente. Paquistán, pieza fundamental de este rompecabezas, no debe perder su rol como aliado militar y mediador informal, ese rol debe fortalecerse, y hasta formalizarse, en el marco de un constante apoyo para su estabilidad política. La reciente visita de Obama a la India ha dejado muchas dudas sobre la percepción que Washington tiene de la relación indo-paquistaní y la fragilidad política doméstica del país musulmán.

En síntesis, el 2010 ha sido una bisagra en el conflicto, al menos en términos militares. El éxito de estos esfuerzos dependerá del manejo que los Estados Unidos hagan de los aspectos más políticos –locales y regionales- del conflicto, en lo que a estas alturas se perfila como una presencia occidental a largo plazo en el Asia Central y Medio Oriente.

***Luis L. Schenoni** es licenciado en Relaciones Internacionales de la UCA y Coordinador del Programa de Estudios sobre América Latina (PREAL) de la misma. Además se desempeña como Director de la revista *Ágora Internacional* (ANU-AR).