



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

Alejo M. Ferrandi Aztiria
María Lucila Pissani

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 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

India en el balance de poder regional

María Florencia ALBA

Introducción

En el marco de un sistema internacional unipolar como el actual, a partir de un análisis realista de las Relaciones Internacionales, si bien China podría ser la candidata a enfrentar a EEUU en Asia, ésta encontraría fuertes restricciones en dicha región. Podría aseverarse que los esfuerzos de una potencia regional en ascenso por ejercer el balance global, generarían contrapesos en el nivel local. En tal sentido India, como potencia emergente y aliada de EEUU, juega un papel particular a ser estudiado a lo largo del presente trabajo.

Los supuestos aludidos se basan en una serie de preposiciones. Por una parte, los elevados costos que implica ejercer el balance de poder en un sistema unipolar, tienden a incentivar a las potencias secundarias a plegarse a la superpotencia –o al menos no tomar decisiones que puedan amenazarla – de manera de

garantizar su propia seguridad. En tal sentido es que prefieren implementar la estrategia de “bandwagon”¹, manteniendo el status quo y preservando su seguridad e independencia, vis á vis un sistema multipolar basado en unipolaridades regionales. Esto implicaría que, si la emergencia de China como poder regional afectara intereses americanos, podría derivarse hacia un escenario de mayor competencia en el cual los países de la región tendrían que “elegir” entre

China –el principal socio económico para muchos – y, EEUU –el principal socio estratégico-.

Del otro lado, la superpotencia se vale de los llamados “pivotal states”, aquellos aliados naturales que eventualmente podrían verse empoderados para enfrentar a la potencia amenazante. Quienes sostienen que EEUU debe implementar estrategias más activas, tendientes a minimizar el temor que genera su presencia en la región asiática, afirman que la estrategia de offshore balancing, por la cual EEUU consolidaría una coalición con países como la India, Japón, Corea del Sur, Vietnam e Indonesia, le permitiría influir de una manera más eficiente, morigerando los dilemas de la acción colectiva y evitando el freeriding.²

Lo cierto es que en los últimos años, EEUU ha modificado su estrategia respecto de la región asiática. En virtud de fortalecer su liderazgo en la región, ha ampliado la agenda de cooperación, e incrementado los compromisos militares, diplomáticos y económicos con los países del eje Asia-Pacífico. Esto se debe a que sus intereses económicos y de seguridad están directamente relacionados con el desarrollo de la región que abarca desde el Pacífico y el este asiático al Océano Índico y Asia del Sur.³

La estructura del sistema internacional actual se presenta, entonces, como una oportunidad histórica para la India. A pesar de que en el pasado su política exterior se caracterizó por mantener una “autonomía estratégica”⁴ y por evitar alianzas formales bajo la premisa de “no alineamiento”, actualmente podría esperarse que asuma un rol más activo como socio estratégico de EEUU en la región, habida cuenta de que se trata de una potencia con tradición democrática – desde su independencia, en 1947, India es la democracia más grande de Asia –, con peso económico y explícita preferencia por el multilateralismo.⁵

² WALT, Stephen M. “Offshore balancing: An idea whose time has come”. Foreign Policy.

³ Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. January 2012. pp 2.

⁴ KHILNANI, Sunil, y otros “Nonalignment 2.0, a foreign and strategic policy for India in the Twenty First Century” (2012). Pp. 31.

⁵ DE SOUSA, Sarah-Lea John, “Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden” Política Exterior, núm. 121. Enero / Febrero 2008.

¹ WOHLFORTH, William C. “The Stability of a Unipolar World”, en Michael E. Brown y otros (eds.), Primacy and Its Discontents, Cambridge: The MIT Press, 2009. pp.3-5.

Finalizada la Guerra Fría, el colapso de la URSS dejó a la India sin su principal socio comercial, proveedor de armamento y de recursos hidrocarbúricos subsidiados. Desde entonces (1992), el Primer Ministro P.V. Rao lanzó una política que marcaba un cambio estratégico en la visión que la India tenía del mundo, y en el lugar que ocuparía en la economía global. Lo que inicialmente comenzó como un proceso de cooperación económica con los países del Sudeste Asiático, se expandió hacia varias áreas de cooperación con potencias como Japón y EEUU.

En este marco, a través del presente trabajo se pretende analizar la política exterior de la India y su rol como “pivotal state” frente al ascenso de China, en un contexto de rivalidad con EEUU por la hegemonía regional. Para eso, se observarán los principales elementos de la política que la India aplica en la relación con sus socios y vecinos. Luego, se evaluarán algunos desafíos que la India debería afrontar a la hora de asumir un rol de envergadura en su región y en el sistema internacional. Finalmente, a partir de lo desarrollado, se pondrá atención en algunos posibles escenarios conjeturados.

India en el escenario internacional

Luego de más de 50 años, India está emergiendo como un “swing state” en el balance de poder global y probablemente en los próximos años será parte de la construcción de la estabilidad en Asia, de la modernización política de Medio Oriente, e influirá en las cuestiones globales más relevantes. En el artículo “India and the balance of power”, TC. Raja Mohan⁶, sostiene que el mundo comenzó a percibir el ascenso de la India desde el momento en que firmó el acuerdo nuclear con EEUU en julio del 2005. Este punto de inflexión es solo una dimensión de la abrupta transformación que ha sufrido su política exterior desde el fin de la Guerra Fría.

De acuerdo al documento publicado por el Departamento de Defensa de EEUU en el 2012⁷—que articula las prioridades a considerar en vistas a mantener el liderazgo mundial en el siglo XXI—, la relación con sus aliados asiáticos resulta substancial en virtud de alcanzar la estabilidad, el crecimiento y el balance militar en la región. Es por esto que para poder mantener su capacidad de contención ante potenciales adversarios, prevé maximizar su proyección hacia aquellas áreas en las que su acceso puede verse restringido. Así lo hace en la península coreana, por ejemplo, trabajando conjuntamente con aliados y otros estados regionales al fin de disuadir a Corea del Norte, considerada una potencial amenaza nuclear.⁸

En este contexto, India y EEUU comparten el interés por cooperar bilateralmente en el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región asiática. India es uno de los principales socios comerciales y proveedor de tecnología de EEUU y, es la segunda potencia asiática después de China. Por esto, para reforzar su posición económica y como proveedor de seguridad en la región del Océano Índico, EEUU esta invirtiendo en una relación de largo plazo con la India. Así lo afirma la orientación estratégica recientemente publicada por el Pentágono: “The United States is also investing in a long-term strategic partnership with India to support its ability to serve as a regional economic anchor and provider of security in the broader Indian Ocean region”⁹. En una reciente conferencia de prensa, las autoridades del Pentágono reconocieron la importancia estratégica de la India. En tal sentido, Kirby, vocero del Pentágono, expresó: “They are contributing to issues in Afghanistan in a very constructive way, whether it’s training or economic assistance, and we certainly want to see that continue”(…) “They’re a major economic power not only in the region but in the world, ... and we respect [their] interests”.¹⁰

A su vez, EEUU espera que la India desempeñe un papel más activo en la región de Asia. Así lo afirmó el secretario de Defensa, Leon Panetta citando al presidente Barack Obama durante su última visita a Nueva Dehli en julio del 2012, cuando aseveró: “relationship with India will be ‘one of the defining partnerships of the 21st Century’”.¹¹ Por su parte, la secretaria de Estado, Hillary Clinton -también en ocasión de su último viaje a la India-, se refirió al rol estratégico de su socio en la región, con quien comparte el objetivo de contener a Irán: “The United States and India share the same goal” (...) “We both want to prevent Iran from getting a nuclear weapon and India’s been a strong partner in urging Iran to live up to its international obligations”.¹²

En el escenario regional, China, una de las mayores potencias mundiales, que interfiere directamente en el espacio geopolítico de la India es y continuará siendo un desafío, siendo que sus capacidades militares y económicas continúan incrementando, ampliando la brecha de poder relativo.

Desde el punto de vista económico, el comercio bilateral entre estas dos potencias es de 50mil millones de dólares anuales aproximadamente.¹³ No obstante, mientras China ha desplazado a EEUU como el mayor socio comercial de la India, ésta no se encuentra entre los primeros mercados de

⁹Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Januar y2012. pp2.

¹⁰PARRISH, Karen, “Officials Discuss India, Egypt, South Sudan”. American Forces Press Service. Washington, Jan. 11, 2012.

¹¹Discurso del secretario de Defensa de EEUU Leon Panetta en Nueva Delhi, India. 06/06/2012.

¹²YANG, Jia Lynn, “Clinton arrives in India, urges cooperation on Iran”. *The Washington Post*. 08/05/2012

¹³LADWING III, Waler C, “India and the Balance of Power in the Asia Pacific”. *JFQ*. Issue 52, 2d quarter 2010. PP 115.

⁶MOHAN, C. Raja, “India and the Balance of Power”. *Foreign Affairs*. July/August 2006.

⁷Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. January2012.

⁸Ibid. pp 2.

exportaciones de China. En este sentido, es que el análisis de las relaciones económicas es complejo, habida cuenta de que el incremento en el intercambio comercial es asimétrico: el superávit comercial incrementa a favor de China y los términos de intercambio tampoco favorecen a la India – mientras China importa materia prima de la India, ésta le vende bienes manufacturados-. Considerando que India posee un mercado de servicios y tecnología altamente desarrollado, probablemente debería intentar ampliar su acceso al mercado chino en este rubro, para poder mejorar estos desequilibrios.¹⁴

De acuerdo a la información oficial publicada por el gobierno de la India¹⁵, las relaciones militares y diplomáticas han tendido a mejorar en los últimos años. La guerra que los enfrentó en 1962, dejó a la India humillada y la disputa territorial sin resolver, pero la situación a lo largo de la frontera se mantuvo estable mientras fue abordada diplomáticamente. Tras un acuerdo firmado en el año 2006, comparten ejercicios militares conjuntos; y en el año 2008, China abrió un nuevo Consulado en Calcuta, e India en Guangzhou. En esa dirección, la "Estrategia de Diez Puntos" y la firma de una declaración llamada "Una Visión Compartida para el Siglo XXI" a principios del año 2008, reflejaría las aspiraciones de los dos países a cooperar entre sí en áreas de interés mutuo en los asuntos regionales y multilaterales.

Quienes consideran que el potencial conflicto entre las dos potencias será en materia energética, sostienen que China busca proteger sus recursos hidrocarbúricos, al tiempo que India depende de ésta fuente energética para expandir su economía. El esfuerzo de China por preservar su acceso a las fuentes de energía en el mar, lo ha llevado a rondar por el backyard de la India. Los recursos petrolíferos provenientes de África y el Golfo Pérsico, deben cruzar el Océano Índico para llegar al mercado de China. Para ello, ha establecido una red de puertos en países como Pakistán, Sri Lanka y Birmania, que históricamente han tenido relaciones conflictivas con la India. De hecho, las relaciones entre China y Pakistán son consideradas como una estrategia para rodear a India y ganar influencia en Asia del Sur.¹⁶

Actualmente, la India cuenta con una mayor capacidad militar marítima, pero China la está alcanzando rápidamente. Si bien el Océano Índico se encuentra en el segundo plano entre sus prioridades, –después del Mar Amarillo, el estrecho de Taiwán, y el océano al sur y este de China¹⁷–, China está preocupada por su espacio marítimo inmediato. En el documento "Nonalignment 2.0", publicado por un grupo de intelectuales indios que proponen una estrategia en materia de política exterior para el mediano plazo, ellos sostienen que la presencia de otras potencias en el escenario maríti-

mo, como EEUU, Japón, y algunos países litorales como Indonesia, Australia y Vietnam, podría retrasar la proyección de China, lo cual resultaría una oportunidad para que la India incremente sus capacidades navales y fomente las relaciones con estas potencias que balancearían a China.¹⁸

La India encontraría dificultades para consolidarse como potencia regional si no mantuviera el vínculo con los países vecinos y, su mayor compromiso con el vecindario podría ser considerado como una estrategia dirigida hacia el desarrollo económico y la cooperación en materia de seguridad con estados clave de su región que temen el ascenso de China, que también tiene interés en expandir su influencia¹⁹. En esa dirección, la India ha comenzado a hacer valer su derecho a la exploración de hidrocarburos en la costa de Vietnam, ha tendido a mejorar las relaciones económicas y en materia de Defensa con Japón, al mismo tiempo que solidifica las relaciones en materia de seguridad con Australia y Vietnam y, refuerza su influencia en Myanmar frente a China.²⁰

En los últimos 16 años, la India ha expandido y profundizado su relación con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). En el 2002, participó del primer acuerdo y al año siguiente se convirtió en uno de los Estados que no pertenecientes al sudeste asiático en acceder al Tratado de Amistad y Cooperación. Además, en el 2009 alcanzaron un acuerdo para crear una zona de libre comercio que vincula a 1.6 mil millones de personas.²¹ Esta política –conocida como "Look East" –, forma parte de la estrategia para garantizar su influencia donde su presencia se superpone con la de China.²²

Pero, el compromiso de India para con su región no se ha limitado a las relaciones comerciales. Desde 1991, realiza ejercicios navales conjuntos con la armada de Singapur, Malasia e Indonesia en el Océano Índico. Al mismo tiempo, lleva a cabo ejercicios bilaterales con Vietnam, Tailandia, y las Filipinas. Este tipo de ejercicios no sólo le permiten demostrar su capacidad naval sino que también contribuyen a incrementar la inter-operatividad con las fuerzas armadas de otros países de la región. Para proyectar su poder en el eje Asia-Pacífico, la armada india está modernizando su red de bases. La orientación hacia el este la habilita a ser un jugador significativo en la región asiática.

Con Corea del Sur, comparte la preocupación por la adquisición de armas y tecnología nuclear en sus respectivas subregiones. Esta preocupación deriva en ambos casos en que China ha colaborado con el programa de desarrollo nuclear tanto de Pakistán como de Corea del Norte.

¹⁸KHILNANI, Ibid. pp 13 y 14.

¹⁹KHILNANI, Ibid. pp 16.

²⁰ KARL, David, "US-India Relations: Pivot Problems". Pacific Forum CSIS. January 31, 2012.

²¹KARL, Ibid. pp15.

²²LADWING III, Op. Cit. pp. 115-116.

¹⁴KHILNANI, Op. Cit. pp 15.

¹⁵Sitio Web del Gobierno de la India.

¹⁶LADWING III, Op. Cit. pp. 115.

¹⁷KHILNANI, Op. Cit. pp 13.

En una segunda fase, India extendió su influencia desde Australia hasta Asia Oriental. Las relaciones con Australia han mejorado desde la crisis de 1998 por las pruebas nucleares. En los últimos años, los líderes australianos han reconocido la relevancia del rol de India en el sistema de seguridad de Asia Pacífico. Han encontrado intereses comunes en una serie de áreas que incluyen la región oceánica. La cuestión nuclear es importante en materia de seguridad, ya que Australia posee el 40% de las reservas de uranio del mundo y podría convertirse en el proveedor de India.²³

También ha establecido una relación estratégica con Japón. Ambos comparten el interés por limitar la influencia de China, lo cual los ha llevado a cooperar en materia de defensa. A pesar de que se ha tendido a identificar a China como la potencia líder de Asia del Este, no debemos perder de vista que la economía japonesa es mayor a la china o india, y su presupuesto en Defensa es uno de los más avanzados del mundo -en particular su fuerza marítima.

En el año 2008, India y Japón firmaron una declaración conjunta por la cual manifestaron su intención de cooperar en materia de seguridad. Tal como ambos Primeros Ministros lo afirmaron, este acuerdo constituyó un "pilar esencial" en materia de seguridad para la subregión.²⁴ De hecho, fue equiparado al acuerdo marco para la Defensa firmado entre EEUU y la India en el 2005, ya que implicó el avance en la relación entre las dos democracias más populosas y poderosas del mundo. Ambos acuerdos se basaron en la cooperación frente al terrorismo, desastres naturales, asistencia humanitaria, no-proliferación, ejercicios militares conjuntos, operaciones de paz, etc. Aunque en el caso del acuerdo con Japón, es un acuerdo entre pares que buscan "la coordinación de políticas en los asuntos regionales en la región Asia-Pacífico y en el largo plazo en las cuestiones estratégicas y globales".²⁵

Todos estos avances económicos y militares en la relación con los distintos países de la región, podrían ser percibidos como una estrategia implementada por la India para competir contra China. Su posición regional, su crecimiento económico y militar, le permiten a los Estados vecinos adoptar estrategias de "hedging" frente a China, manteniendo relaciones con India y China al mismo tiempo.

En el plano de las organizaciones internacionales, a pesar de su status de potencia nuclear y de tratarse de una economía emergente, India no es miembro permanente del Consejo de Seguridad ni del G-8. Por ello, su objetivo principal es desarrollar un fuerte poder de negociación a través de la aplicación del soft balancing y no una estrategia contra hegemóni-

ca²⁶. Esta estrategia le permitiría insertarse en el sistema internacional como representante del mundo en vías de desarrollo, cuyos Estados, como consecuencia de su peso creciente, buscan una participación más activa y están dispuestos a compartir las responsabilidades a nivel global.

Es por esto que instituciones como Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio (OMC) son fundamentales para que la India logre proyectar su poder e influencia, participando en la creación de reglas, defendiendo sus propios intereses e incluyendo asuntos sociales en la agenda internacional. Un ejemplo es su participación activa y constructiva en las negociaciones de la OMC en los últimos años. Después del fracaso de la Ronda de Doha en 2003, India formó parte del grupo de países que se impuso frente a la política comercial de EEUU y la UE, reclamando una mayor voz en las negociaciones. Junto con China y Argentina, lanzaron el grupo de los 22, formado en su mayoría por países exportadores agrícolas.

Desafíos a enfrentar

Acerca de los factores que pueden llegar a impedir el desarrollo de India, se pone en cuestionamiento su habilidad para articular e implementar una política de seguridad nacional de largo plazo. Los académicos han encontrado que la clase dirigente india ha tenido dificultades para encontrar una política exterior y de defensa tendientes a posicionarla en su propia región. Se basan en 3 factores principalmente:²⁷

En primer lugar, en términos de capacidades militares, India continúa en una etapa de desarrollo incipiente como para proyectar y sostener su presencia en el Océano Indico. Según los datos publicados por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)²⁸, en el SIPRI Yearbook 2012, India se ubica 7mo en el ranking de gasto militar del 2011, con 48.9 mil millones de dólares, luego de EEUU, China, Rusia, RU, Francia y Japón.

En segundo lugar, según datos del Banco Mundial²⁹, sus indicadores socioeconómicos señalan que aunque su PBI incrementó un 9.6% en el año 2010, el 32.7% del total de su población (1,224.6 millones) se encontraba bajo nivel de pobreza. Esto quiere decir que en un contexto de crisis económica internacional, India se benefició del crecimiento económico, pero uno de sus mayores desafíos es alcanzar el desarrollo interno y mejorar sus indicadores económicos y sociales. Es de destacar, además, que recientemente se ha percibido una desaceleración en el incremento de su PIB. En el período 2011-12 el crecimiento ha sido del 6,5%, la tasa

²³LADWING III, Op. Cit. pp. 116.

²⁴CHELLANEY, Brahma, "Japan, India sign landmark security agreement on October 22, 2008". *The Hindu Newspaper*, 01/11/2008.

²⁵CHELLANEY, Ibid.

²⁶FLEMES, Daniel, "Emerging middle powers' soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum", GIGA Working Papers, núm. 57, agosto 2007. pp 13-14.

²⁷LADWING III, Op. Cit. pp118.

²⁸SIPRI Yearbook. 2012.

²⁹Sitio Web del Banco Mundial: <http://povertydata.worldbank.org/>

más baja desde 2002-03 y un registro muy inferior a las previsiones del gobierno (9%).³⁰

Por último, su propio vecindario también resulta un desafío a superar. Pakistán continúa alojando grupos terroristas; la violencia político-religiosa y la guerra en Afganistán, resultan amenazas graves para India considerando que alrededor de un 15% de su población es musulmana; Bangladesh, Sri Lanka y Nepal son Estados frágiles y pequeños en su periferia, que requieren su atención.

A India le preocupan las consecuencias que puede sufrir tras la retirada de EEUU de Afganistán. En este sentido, podría considerarse una tensión entre dos dinámicas de interacción entre EEUU e India. Por un lado, crece la cooperación estratégica en Asia Oriental y por el otro, encuentran tensiones respecto del futuro de Afganistán. India por su parte, busca garantizar que cualquier gobierno en Kabul sea un baluarte contra Pakistán y le permita generar vínculos comerciales y energéticos en Asia Central.³¹

El desafío principal es el de trabajar para obtener algún grado de normalidad en la relación con Pakistán. En el 2005 se celebró en Washington DC la "5ª Conferencia Internacional de Paz en Cachemira", a la cual asistieron representantes del gobierno de Pakistán, de partidos políticos de India y académicos e investigadores del conflicto. Como resultado, llegaron a un acuerdo de objetivos, formalizado en una declaración conjunta: la "Declaración de Washington". Durante el 2006, la violencia armada de los grupos separatistas de Jammu y Cachemira se redujo, mientras se dio el proceso de paz entre los gobiernos de India y Pakistán.

El gobierno de la India considera que ataques sufridos, como el de la embajada en Kabul en julio de 2008 y las violaciones del alto el fuego y la infiltración a través de la Línea de Control que separa a ambos países por Cachemira, han dificultado el proceso de diálogo. Desde la perspectiva india, la amenaza terrorista es el obstáculo más importante en el camino hacia el proceso de normalización, aunque los esfuerzos por avanzar diplomáticamente no han aportado mayores resultados.³² Desde su reanudación, el proceso de diálogo con Pakistán ha tenido como premisa impedir que el territorio del país vecino sea utilizado como apoyo para grupos terroristas. Así lo manifestó el Primer Ministro Singh durante su visita a Pakistán en 2012: "Relations between India and Pakistan should become normal. That's our common concern...is imperative to bring the perpetrators of the Mumbai attacks to justice and prevent activities against India from Pakistani soil".³³

³⁰BUSTELO, Pablo, India: ¿El final de la edad dorada del crecimiento económico? *Real Instituto Elcano*, 07/8/2012. pp 2.

³¹KARL, David, "US-India Relations: Pivot Problems". *Pacific Forum CSIS*. January 31, 2012.

³²KHILNANI, Op. Cit. pp 18.

³³Asia Report N°224, "Pakistan's relations with India: beyond Kashmir?" *International Crisis Group*. 3 May 2012. pp 16.

Consideraciones finales y perspectivas a futuro

Desde el final de la Guerra Fría, la política exterior de la India ha sido estratégicamente orientada hacia Occidente como una forma de posicionarse en el sistema internacional. Su crecimiento económico, las alianzas estratégicas con Japón, EEUU, Australia y los miembros del ASEAN, la posicionan de manera de tener peso propio en la distribución de poder y la configuración del orden local. En los últimos años, ha pasado de ser una potencia en el sur de Asia, para pasar a ser un actor principal en Asia Pacífico, contribuyendo al balance frente a China. Para quienes prefieren el orden occidental al orden "sino- céntrico", se presenta como una alternativa, ya que emerge como una economía ponderosa, multiétnica, multi-religiosa, democrática, no occidental que tiene la potencialidad de convertirse en un jugador relevante e influyente en la conformación del orden regional.

Por esto, si bien la emergencia de las nuevas potencias está transformando el escenario asiático, la expansión militar y el status nuclear de China, hacen que el balance regional emergente no sea del todo claro. Si EEUU sufriera un significativo declive, India y Japón en coalición, alcanzarían un poder relativo capaz de balancearla. De esta manera, en el mediano plazo, pareciera improbable que fuera a surgir una hegemonía regional, ya que –en términos de Mearsheimer³⁴– este escenario no sólo implica la potencia preponderante en la región, sino que se trata de un Estado tan poderoso que ninguna otra potencia militar extra-regional puede enfrentarlo. Considerando la brecha de poder entre Japón, China e India por sí mismas, un escenario multipolar tampoco pareciera probable, siendo que éste debería reflejar un relativo balance de poder entre potencias intermedias. De la misma manera, la brecha entre EEUU y China impide el orden bipolar, habida cuenta de la presencia de potencias como India, Japón y Australia.

Como resultado, en el corto plazo podría mantenerse la configuración regional actual. Un sistema jerárquico con preponderancia de EEUU, en el que la estabilidad se sustenta en el apoyo de potencias locales intermedias statuquistas. En este contexto, India valora el sistema de alianzas generado entre EEUU y algunos países de la región Asia- Pacífico y Sudeste Asiático, ya que favorece la brecha entre EEUU junto a las potencias que lo apoyan, frente a las que no lo hacen, reduciendo las posibilidades de conflicto.

Frente a quienes consideran que India debería profundizar los vínculos económicos, políticos y militares con EEUU, se encuentran aquellos que consideran que el desafío para India sería desarrollar una red diversificada de relaciones con una variedad de potencias, de manera de alcanzar este objetivo evitando agudizar el dilema de la seguridad con

³⁴MEARSHEIMER, John, *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, Norton 2010. Pp. 40.

China. Dada la asimetría en las capacidades e influencia entre China e India, alcanzar el balance resulta uno de los desafíos más importantes en el corto plazo para India. Desde este punto de vista, su política exterior frente a China debería encontrar un balance entre la estrategia de cooperación y de competencia; los intereses económicos y políticos; y el contexto regional y bilateral. Aunque India no tenga la capacidad de configurar el orden regional por sí misma, su integración con otros actores de la región le permiten influir en el mismo. En esta dirección, no es una potencia menor, sino que se presenta con una agenda propia como potencia en ascenso, cuyos intereses coinciden con los de EEUU y sus aliados regionales.³⁵

Bibliografía consultada

Asia Report N°224, "Pakistan's relations with India: beyond Kashmir?" International Crisis Group. 3May 2012.

BUSTELO, Pablo, India: ¿El final de la edad dorada del crecimiento económico? Real Instituto Elcano, 07/8/2012.

CHELLANEY, Brahma, "Japan, India sign landmark security agreement on October 22, 2008". The Hindu Newspaper, 01/11/2008.

DE SOUSA, Sarah-Lea John, "Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden" Política Exterior, núm. 121. Enero / Febrero 2008.

Discurso del secretario de Defensa de EEUU Leon Panetta: "The U.S. and India: Partners in the 21st Century". Nueva Dehli, India. 06/06/2012. Disponible en: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1682>

FLEMES, Daniel, "Emerging middle powers' soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum", GIGA Working Papers, núm. 57, agosto 2007.

KARL, David, "US-India Relations: Pivot Problems". Pacific Forum CSIS. January 31, 2012. Disponible en: <http://csis.org/files/publication/Pac1207-A.pdf>

KHILNANI, Sunil, y otros "Nonalignment 2.0, a foreign and strategic policy for India in the Twenty First Century" (2012).

LADWING III, Waler C, "India and the Balance of Power in the Asia Pacific". JFQ. Issue 52, 2dquarter 2010. Disponible en: <http://www.ndupress.edu>

MEARSHEIMER, John, "The Tragedy of Great Power Politics". New York, Norton (2010).

MOHAN, C. Raja, "India and the Balance of Power". Foreign Affairs. July/August 2006. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/61729/c-rajamohan/india-and-the-balance-of-power>

MOHAN, C. Raja, "The New Triangular Diplomacy: India, China and America at Sea". Diplomat.05/11/2012. Disponible en: <http://www.carnegieendowment.org/>

PANT, Harsh V. "The Pakistan Thorn in China—India—U.S." Relations, The Washington Quarterly. Winter 2012.35:1.

PARRISH, Karen, "Officials Discuss India, Egypt, South Sudan". American Forces Press Service. Washington, Jan. 11, 2012 Disponible en: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=66759>

SIPRI Yearbook. 2012. Disponible en <http://www.sipri.org>.

Sitio Web de la SAARC: <http://www.saarc-sec.org>

Sitio Web del Banco Mundial: <http://povertydata.worldbank.org/>

Sitio Web del Gobierno de la India: http://india.gov.in/knowindia/india_world.php

Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. January 2012

TELLIS, Ashley J. "Nonalignment redux 2012" Center for Strategic and International Studies.

WALT, Stephen M. "Offshore balancing: An idea whose time has come". Foreign Policy. 2-11-2011. Disponible en: http://walt.foreignpolicy.com/posts/2011/11/02/offshore_balancing_an_idea_whose_time_has_come

WOHLFORTH, William C. , "The Stability of a Unipolar World". Primacy and Its Discontents, Michael E. Brown, Owen R. Coté, Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller (eds.), Cambridge: The MIT Press, 2009.

"Clinton arrives in India, urges cooperation on Iran". The Washington Post. May 7, 2012

YANG, Jia Lynn, "Clinton arrives in India, urges cooperation on Iran". The Washington Post. 08/05/2012.

La seguridad en la agenda nacional

Eduardo Ligio GANEAU³⁶

"Si vis pacem para bellum"
Vegetius

"El miedo a la guerra es peor que la guerra misma"
Séneca

No es optativo sino obligación, que los ciudadanos intentemos dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿Qué podría pasar si un gobierno cambiara su política internacional e interrumpiera la transferencia de tecnología sensible a otro estado que tiene ambiciones nucleares con fines bélicos?

¿Cómo enfrentar atentados de agentes extranjeros contra algún interés nacional cuando la acción es ejercida por integrantes de Fuerzas Armadas infiltradas en el país afectado?

¿Cómo encaminar la emergencia cuando se desconoce el origen de la agresión?

¿Qué posibles repercusiones puede tener la inseguridad en otras actividades de una nación?

³⁵KHILNANI, Op. Cit. pp 14.

³⁶ Licenciado en Sistemas Navales

¿Cómo reaccionar frente a un vuelo furtivo, no identificado, en aproximación y sin comunicaciones sobre el que se recibe una denuncia que informa su transporte de armas de destrucción masiva?

¿Cómo rescatar ciudadanos argentinos en el exterior cuando no se tiene el apoyo del país anfitrión?

¿Cómo enfrentar la captura de un buque de bandera nacional y su tripulación por piratas fuera de aguas jurisdiccionales?

¿Qué hacer frente a la posibilidad de que una empresa petrolera o dedicada a la extracción de minerales de los fondos marinos, con protección militar, explore y explote la nueva extensión declarada de la plataforma continental más allá de las doscientas millas náuticas, pudiendo existir escapes descontrolados de sustancias contaminantes del mar?

La prevención contra estas acciones que podrían resultar en consecuencias terribles para los habitantes o la infraestructura de un país, como para sus ciudadanos o bienes nacionales en el país o el exterior, con consecuencias políticas internas y externas de alcance mayor, se puede afrontar con una herramienta muy conocida en los últimos tiempos como es el planteamiento del “worse case scenario” (caso del peor escenario) y el gerenciamiento de los riesgos (“risk management” en inglés). Los ciudadanos ya saben que eso es una obligación hoy día para los responsables de las funciones de seguridad en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial.

La defensa nacional argentina “es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.”³⁷ Todo ello en los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el sector antártico argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscritos o a suscribir por la Nación; esto sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 28 de la Ley de Defensa Nacional en cuanto a las atribuciones de que dispone el Presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones para casos de guerra o conflicto armado. Contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y espacio aéreo internacional.³⁸

En dicho contexto, los intereses nacionales que son objeto

de garantía y protección permanente de la defensa, pueden verse sometidos con más o menos intensidad a consecuencias no deseadas producto de la acción de amenazas animadas o sin voluntad. Los conocimientos sobre riesgos de aplicación en todas las actividades, contemplan que los países están expuestos a permanentes niveles de riesgo que demandan medidas de control para su protección.

La mayoría de los países, y particularmente los más organizados, intentan desarrollar un ambiente de seguridad que les permita alcanzar y preservar sus intereses nacionales y brindarles un futuro libre de sorpresas desagradables. Entre numerosas definiciones, “seguridad” significa “cualidad de lo que está seguro”, se dice “del mecanismo que previene algún riesgo o asegura el buen funcionamiento de alguna cosa, precaviendo que falle”.³⁹

Los desarrollos teóricos sobre el riesgo contemplan una base de definiciones y conceptos, un procedimiento de decisión y algunos principios, entre otras consideraciones de índole psicológica y socio-lógica que inciden en su percepción.⁴⁰

Los conceptos a tener en cuenta para este estudio son: peligro, amenaza, incertidumbre, riesgo, seguridad y defensa nacional, a saber:

- Peligro: El diccionario define: “Situación de la que puede derivar un daño para una persona o cosa”.⁴¹ Sería entonces una situación de posibles consecuencias no deseadas. La posibilidad indica que el hecho es factible en el futuro. Según algún autor el peligro puede ser entendido como sinónimo de amenaza.

- Amenaza: La terminología militar argentina llama “amenaza” a la “acción que lleva a cabo un eventual oponente que, teniendo capacidad, muestra la intención o da indicio de probable concreción de un perjuicio en contra de los propios intereses.”⁴² Su traducción más apropiada al inglés sería la palabra “threat” y ello suele ser atribuido a aquellos “agentes” o “actores” que pueden producir un daño a los intereses del protagonista.

- Incertidumbre: Es la “falta de certidumbre”⁴³. Certeza, certidumbre o certitud: Es el “conocimiento seguro, claro y evidente de las cosas.” Implica en consecuencia, falta de información sobre un hecho pasado, presente o futuro. En las peores incertidumbres solo es posible tener una vaga

³⁹ *Diccionario de la lengua española*. Espasa-Calpe S.A., Madrid. 2005

⁴⁰ OZIMEK Kathryn (Cdr. US NAVY), *Draft Reference Guide for Operational Risk Management*. Naval Safety Center, Norfolk, VA, EUA. 1997 - U.S. Navy, OPNAVINST 3500.39; Análisis de Incertidumbre y Riesgo para la Toma de Decisiones. Autor: Roberto Ley Borrás. Editorial: Comunidad Morelos, México, 2001 y otros.

⁴¹ *Diccionario “El Pequeño Larousse Ilustrado”*. Larousse. Buenos Aires. 1995.

⁴² Minist. de Defensa de la República Argentina, *Diccionario para la Acción Militar Conjunta*. Buenos Aires.

⁴³ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Vigésima segunda edición. www.rae.es

³⁷ Ley de Defensa Nacional Nº 23.554. Art. 2.

³⁸ Ley de Defensa Nacional Nº 23.554. Art. 2.

idea de las eventuales consecuencias; no se conoce la cantidad posible de los mismos, los daños eventuales ni su probabilidad de ocurrencia. Sin embargo, otras incertidumbres brindan mayores oportunidades, porque se pueden apreciar los posibles resultados y permiten analizar las situaciones de peligro, o sea las posibles consecuencias negativas en el futuro, que dan lugar a una valoración de riesgos.⁴⁴

- **Riesgo:** Es la medición o valoración de una situación de peligro que genera una amenaza. Es la expresión alusiva a una posible pérdida que guarda relación con la “severidad” del daño eventual y la “probabilidad” de su ocurrencia.⁴⁵

- **Seguridad:** “Calidad de seguro”. “Seguro: Libre y exento de todo daño, peligro o riesgo.”⁴⁶ Es la situación en que se da esa condición. En el ámbito de la ONU se ha interpretado por seguridad a la “condición en la cual los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal modo que sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso”. Asimismo se aclara: “No obstante, la seguridad es un término relativo y subjetivo antes que absoluto”⁴⁷. El Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina, en su última Edición 2010, ya no se refiere específicamente al concepto general de “seguridad”, aspecto que podría ser esencial como base de la Defensa Nacional.

- **Defensa nacional:** Fue definida en el primer párrafo de este ensayo y, en síntesis, es uno de los mecanismos de control del estado argentino, junto a la seguridad interior, para protegerse del peligro que generan sus amenazas y eventuales agresiones.

La necesidad de gerenciar preventivamente los riesgos

“Aunque ahora pueda parecer que el pasado no ha sido determinado, en realidad se trata de una realización entre muchas posibilidades que podrían haber ocurrido. Del mismo modo, el futuro no está determinado porque habrá acontecimientos cuyo resultado no podemos predecir.”⁴⁸ No obstante, conviviendo con algún riesgo en forma permanente y a pesar de la innegable subjetividad de su percepción por razones psicológicas y sociológicas, un proceso racional de cinco pasos, tales como: 1- Determinación de

peligros, 2- Evaluación de riesgos, 3- Planificación de medidas de control, 4- Implementación de las mismas y 5- Supervisión continua⁴⁹, sirven para alcanzar razonables condiciones de seguridad.

Por ejemplo, vale la pena acudir a los métodos cuantitativos en la toma de decisiones para conocer que el incremento de la probabilidad de un hecho no deseado con la repetición de un suceso tiende a la certeza de dicho acaecimiento negativo con el solo transcurso del tiempo y este fenómeno demanda una continua apreciación de los riesgos. La historia demuestra que los conflictos donde se incluye el uso de la fuerza se suceden inequívocamente⁵⁰. T. Hobbes ya lo decía.⁵¹

De tal suerte, no pertenece al ámbito racional determinar si se producirán conflictos con uso de la fuerza, sino en determinar cuándo se producirán, cuáles serán sus consecuencias y, deseablemente, cómo impedirlo. En síntesis, los sistemas de seguridad, entre los que se incluye el sistema de defensa nacional, están para preservar la condición segura...la paz, mediante su preparación en tiempos de paz, para los peores escenarios que pueden demandar hasta el ejercicio legítimo de la violencia.

La característica dialéctica del comportamiento social del ser humano, vuelve necesario demostrar interés por la protección de los intereses propios y que, para cualquier amenaza, el costo de alguna eventual afectación deliberada o casual de los intereses nacionales puede ser muy alto, en comparación con los beneficios,...resultando no conveniente.

Principios de conducción de riesgos

Teniendo en cuenta la existencia de riesgos, ciertos organismos oficiales de otros países han definido los siguientes principios de para el gerenciamiento de los riesgos⁵²: Anticiparse y conducir el riesgo mediante el planeamiento, no aceptar riesgos innecesarios, aceptar riesgos sólo cuando los beneficios sobrepasan a los posibles costos y tomar decisiones con riesgo, en el nivel de conducción adecuado.

Dichos principios justificarían sobradamente la necesidad del empleo disuasivo y eventualmente efectivo del instrumento militar donde quiera se encuentren los intereses nacionales a proteger, para ejercer una conducción apropiada del riesgo cuando se trata de prevenir posibles agresiones de amenazas de origen externo acotadas por la Reglamentación de la Ley de Defensa⁵³ a las perpetradas por fuerzas armadas

⁴⁴Vertzberger Yaacov Y. *Risk Taking and Decisionmaking-Foreign Military Intervention Decisions*. Stanford University Press, Stanford, CA. 1998

⁴⁵Vertzberger lo define (traducido al castellano) como: “Es la probabilidad válidamente predecible, de las consecuencias directas o indirectas, con valores potencialmente adversos de materialización, proveniente de eventos particulares, la propia conducta, restricciones del medio ambiente, o la reacción de un oponente o tercera parte.”, p. 22.

⁴⁶*Diccionario “El Pequeño Larousse Ilustrado”*. Larousse. Buenos Aires. 1995.

⁴⁷ Un grupo de Expertos de diferentes gobiernos elevó al Secretario General de la ONU el informe A/40/553 del 19 de julio de 1985 llamado: “Comprehensive Study of Concepts of Security” tratando diferentes conceptos sobre seguridad.

⁴⁸Prigogine, Ilya. *El futuro no está escrito*. Diario Clarín. 11 de septiembre de 2000.

⁴⁹U.S. Navy y OZYMEK.

⁵⁰ Comenta Bergua, Andrés Enrique en el “Prólogo al Tratado de Polemología de Gastón Bouthould”.

⁵¹ “El hombre lobo del hombre” es su frase más conocida.

⁵²OZIMEK Kathryn (Cdr. US NAVY), *Draft Reference Guide for Operational Risk Management*. Naval Safety Center, Norfolk, VA, EUA. 1997. - U.S. Navy, OPNAVINST 3500.39.

⁵³Decreto P.E.N. Nº 727/2006, Art. 1º. Reglamentación de la Ley 15.554.

pertenecientes a otro/s Estado/s.⁵⁴

Teoría del riesgo en el problema de la defensa nacional

Normalmente todos enfrentamos riesgos, pero ellos son de particular importancia en el caso de actividades que demandan el uso de la violencia. Esto es propio de la actividad militar, por cuanto los errores de apreciación tendrán como consecuencia la pérdida de vidas o material, el fracaso de una misión, la falta de eficacia y/o eficiencia en el uso de la fuerza y en el peor de los casos, hasta la misma derrota militar, con la posible caída del gobierno y la subyugación política internacional.

Si bien tratamos de evitar los riesgos, la conducta habitual suele ser reactiva, identificando o accionando sólo en situaciones de peligro relacionadas con hechos desagradables del pasado. Así visto, la existencia permanente del instrumento militar tiene que ver con una actitud preventiva frente a la experiencia adquirida, propia o ajena, y los riesgos de una nación.

En síntesis, las situaciones de peligro generadas por la posible acción de las amenazas y los riesgos que ellas generan dan lugar a los sistemas de seguridad de los Estados. Dentro de estos sistemas, los de “defensa” involucran en el mundo, entre otros componentes, salvo rarísimas excepciones, la existencia de las fuerzas militares o armadas. La defensa es la planificación y adopción de una medida de control de riesgos, pasos 3 y 4 del procedimiento citado.

Este razonamiento pretende mostrar la íntima relación causa-efecto existente entre: intereses, amenazas, riesgos, seguridad, defensa, fuerzas armadas, presente y futuro. En consecuencia, no tendría sentido invertir hoy en “defensa” si no es, como condición necesaria, a la luz de los riesgos que implican para los intereses nacionales, las amenazas existentes en la actualidad “y” en décadas venideras.

Incidencia del factor tiempo

Cuando pareciera hoy que la inmediatez es lo único que importa, vale señalar que los medios militares se proyectan, adquieren y pueden ser usados por varias décadas (generalmente de dos a cuatro, con una actualización intermedia de capacidades). Los recursos humanos, la doctrina y la experiencia necesarios demandan también prolongados períodos para adquirir un adecuado nivel operativo. Esto significa que todo sistema de defensa debe contemplar las amenazas y riesgos del presente, pero también los del futuro. Las decisiones de hoy se comprobarán con la disuasión o la eficacia del eventual empleo efectivo de las fuerzas armadas en las

⁵⁴ Agrega también: “sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.”

próximas décadas, así como la paz de hoy es, entre otras cosas, el resultado de las decisiones en materia de defensa de varias décadas pasadas.

La percepción del riesgo

El riesgo puede ser tipificado como: “real” (el más objetivamente evaluado, resultante de una situación o conducta predecible racionalmente), “percibido” (el atribuido subjetivamente por el decisor) y “aceptable” (el de un costo neto que el decisor percibe como sostenible y está dispuesto a aceptar en la búsqueda de sus metas).⁵⁵

Cuando el riesgo percibido es menor o igual que el aceptable, estamos en casos de predisposición del decisor para la aceptación de riesgos.

Si la percepción del riesgo es igual al riesgo real, se estará en las mejores condiciones de afrontar situaciones con posibles efectos no deseados.

Sin embargo, una percepción de menor riesgo que el real indica una probabilidad maximizada de daños por error de apreciación. En este caso las medidas de control serán inexistentes, insuficientes o inefectivas. Sería la situación equivalente al dicho vulgar de esconder la cabeza en la arena como el avestruz.

Si el riesgo percibido fuera mayor que el aceptable, habrá, en general, una aversión general al mismo. Estos casos y, especialmente, cuando el riesgo percibido sea mayor que el real, pueden dar lugar a prevenciones sobredimensionadas o a la pérdida de oportunidades favorables.

La evaluación del riesgo tiene dos dimensiones principales: la severidad (impacto o intensidad) del resultado no deseado y su probabilidad de ocurrencia. La “validez” atribuida a las estimas de los resultados posibles y las probabilidades de ocurrencia tienen particular importancia por cuanto los decisores tienden a elegir opciones con riesgos conocidos en lugar de desconocidos. Similares apreciaciones de severidad y probabilidad del riesgo pueden tener diferente confianza en su validez y generar diferente nivel de ansiedad en el decisor.

Dicha confianza en las estimaciones sobre la severidad y la probabilidad del riesgo, genera mejores efectos de aceptación de la realimentación de la información durante la supervisión. Por ejemplo, una baja confianza cuando la amenaza es grande, genera una alerta alta pudiendo implicar una prematura retirada, el cambio de decisión cuando se produce el primer hecho adverso o una inacción desfavorable. Por el contrario, una alta confianza en la evaluación del riesgo puede reducir el estado de alerta ante la emergencia y hasta generar el descarte de nueva información, conservando las

⁵⁵Vertzberger, p. 18 y 19.

estimaciones anteriores.

La percepción del riesgo es un fenómeno psicológica y sociológicamente complejo, con múltiples atributos que producen comparaciones, percepciones y preferencias diferentes en los decisores y pueden ser estudiados e investigados por los servicios de inteligencia. Cuando las diferencias entre los riesgos de diferentes alternativas o modos de acción resultan escasas, además de la severidad y probabilidad de ocurrencia, el conductor puede comparar detalladamente la naturaleza de ellos, analizando los siguientes atributos: la transparencia (grado de ambigüedad o duda para el entendimiento de las consecuencias de la decisión o situación), el horizonte (proximidad en el tiempo de las consecuencias adversas), la duración (tiempo que tendrá vigencia la situación de riesgo), la complejidad de cálculo (valoración, variabilidad de sus valores, variación con el tiempo, interrelación de los atributos), la reversibilidad y costo de las decisiones (posibilidad de rectificar o volver atrás las decisiones adoptadas y costo de dicha opción), la capacidad real para contención del riesgo (posibilidad de adopción de medidas de control, prevención, eliminación o atenuación de los riesgos) y las consecuencias personales desfavorables (riesgo de consecuencias adversas para el decisor, ante el juicio de los otros).⁵⁶

La comprensión del problema y la valoración del riesgo, especialmente en problemas muy complejos o en situaciones muy adversas, puede basarse en tres determinantes: la información, la imaginación y la motivación. De allí también, pueden resultar las dos posibles políticas o actitudes extremas: la preferencia o la aversión al riesgo. El gusto o preferencia por el riesgo refleja la predilección particular de cada decisor a tomar riesgos o a elegir algunos riesgos en lugar de otros. También puede observarse una aversión y aceptación a un riesgo en forma intermitente, independientemente de que el conductor sea proclive a tomarlos o tenga aversión a los mismos.⁵⁷

Las amenazas a un Estado

Definidos con claridad los intereses nacionales, la situación del entorno internacional y su posible evolución permiten identificar las amenazas animadas o inanimadas que requieren ser conjuradas con un criterio de seguridad donde como último recurso y máximo esfuerzo pueden demandar el empleo del instrumento militar. Las amenazas animadas estatales actuales y futuras se convertirán en enemigo u oponente cuando materialicen un acto de agresión.⁵⁸

⁵⁶Vertzberger, p. 26-27.

⁵⁷Vertzberger, p. 23-25

⁵⁸ El 14 de diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la Resolución 3314, la que define el crimen de agresión. "Art. 2: El primer uso de la fuerza armada por un Estado en contravención de la carta constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión, ..." Esta definición no es vinculante en el derecho internacional, pero es citada a menudo en oposición a las primeras acciones militares.

Como siempre, el futuro depara incertidumbre, pero un análisis profundo de los actores internacionales para observar los riesgos permite determinar probabilidades y severidades aproximadas y las tendencias hacia las próximas décadas. Es cierto que la cantidad de Estados se viene incrementando, pero los cambios son muy progresivos. La no identificación de amenazas y escenarios debiera repercutir en mayores inversiones de defensa para poder prevenir múltiples contingencias en el peor escenario posible ("worse case scenario").

Es posible que un protagonista inmerso en un contexto donde la mayoría de los demás actores del conflicto de intereses se rearman, tenga una muy distinta percepción del riesgo. Sería entonces conveniente aplicar el procedimiento de conducción del mismo para encontrar una causa a dicha disparidad de criterios. Una muy distinta visión de su lugar en el contexto sería la causa más probable.

Las relaciones internacionales demandan confianza para alcanzar una paz duradera y, por ello, las actuales políticas de defensa cooperativa se basan en medidas de confianza mutua. Sin embargo también la preservación de la paz y seguridad internacional demanda un tratamiento interno muy profundo y discreto de la información sensible que se relaciona con amenazas y riesgos. Sólo ese análisis dará lugar a un sistema de defensa equilibrado con las demás áreas de responsabilidad del Estado.

Con un criterio de seguridad, los gastos en defensa servirán para prevenir pérdidas mayores por acción de amenazas o desaprovechamiento de oportunidades. No quedan dudas tampoco, que el riesgo percibido por quienes deciden, o sea el poder político con asesoramiento militar, depende de varios factores psicológicos y sociológicos y las decisiones obedecen a fenómenos conocidos y bastante previsibles. Todo conduce a la conveniencia de basar un sistema de defensa en la identificación de amenazas y evaluación de riesgos para dimensionar adecuadamente la magnitud del instrumento militar necesario.

Para cualquier Estado, por mucho que pese, la seguridad es una necesidad básica y el pilar en el que se sustenta el resto de las actividades del Estado, sociales e individuales, incluyendo a la economía y el bienestar.

Conclusiones

En la teoría del conflicto se dice que la estrategia es una dialéctica de voluntades y el espectro de esa situación general de conflicto abarca tiempos de paz, crisis y guerra. En todo ese espectro, tanto la predicción y el conocimiento de las amenazas, como la evaluación de sus riesgos y sobrellevar la "niebla" y la "fricción", según términos acuñados por Clausewitz, demandan una acción sin límites en la conducción de los esfuerzos de inteligencia y de análisis para la

toma de decisión. Vale aquí citar el lema romano de Vegetius “si vis pacem para bellum”.

El diseño del sistema de defensa nacional, incluyendo al instrumento militar necesario para ejercer eventualmente el uso legítimo de la violencia, constituye una medida de control para los riesgos presentes y de las próximas décadas. En síntesis, a pesar de la incertidumbre que presenta el futuro, los riesgos existen en forma permanente y el razonamiento precedente intenta promover una conducta proactiva frente a ellos. Nada más peligroso que el desconocimiento, la desatención o una errónea percepción. El análisis de los riesgos abarca a todos los niveles de decisión. A mayores niveles, mayores pérdidas posibles, y por lo tanto, mayor necesidad de efectuar una conducción apropiada.

La decisión final sobre la importancia de un sistema de seguridad que incluya al instrumento militar dependerá de la postura de los decisores ante los riesgos. Quienes los ignoren, quizá teman perder poco y escogerán la opción de mayor rentabilidad momentánea evitando los gastos en defensa. Quienes tengan aversión al riesgo, probablemente quieran asegurar sus valiosos intereses y elegirán la opción que implique las menores pérdidas posibles invirtiendo cuantiosas sumas en defensa. Como es habitual, una posición equilibrada y racional parece ser la más conveniente.

En la segunda década de este Siglo XXI, cualquier Estado sabe que la satisfacción de sus necesidades, su integridad, su progreso y el mayor bienestar de sus habitantes y ciudadanos está ligada a la intensidad y éxito en su relacionamiento con el resto del mundo. En consecuencia, resultaría incomprensible el desinterés por una apropiada conducción de los riesgos basada en la vigilancia de los peligros y amenazas, la evaluación de sus riesgos, la adopción de medidas de control mediante la concepción e implementación de efectivas medidas de seguridad/defensa y la supervisión de su eficacia y evolución. El éxito en todas las actividades, cualquiera sea el nivel de decisión, requiere de acciones que involucren una postura que contemple los peores escenarios para los intereses nacionales y la aceptación o no de los riesgos implícitos.

Los países están expuestos a permanentes niveles de riesgo a pesar de la mayor o menor incertidumbre del momento. Su conocimiento es el primer paso para poder adoptar medidas preventivas, evitando los mayores costos de una reacción tardía o inadecuada. Es posible conocer y adoptar un procedimiento que ayude a tomar la mejor decisión en forma preventiva para optimizar las capacidades propias, permitiendo solo los riesgos calculados y estimados como aceptables.

Bajar la guardia en el convencimiento que la paz duradera ha llegado hasta este mundo no condice con la historia ni con la realidad que nos circunda. La violencia en sus diferentes formas es inherente a la vida de los pueblos y las naciones.

Sabemos que los conflictos violentos ocurrirán, y como fenómeno social más o menos aleatorio. Ningún actor renunciará al uso de la fuerza como último recurso para alcanzar o proteger un interés que percibe como vital. Cuanto más larga sea la paz, puede ameritar una reflexión contemplando que posiblemente se acerque la violencia.

Siempre es más fácil y tentador tomar lo que no está defendido. La estrategia se basa, entre otras cosas, en aprovechar oportunidades y vulnerabilidades ajenas. Pensar que el hombre ya no es lobo del hombre, y confiar en una paz duradera con apreciaciones de mínima en cuanto a los riesgos existentes, equivale a criar cuervos que más tarde o más temprano, nos comerán los ojos.

“NESSUN DORMA, SEMPER VIGILIA” sintetiza la responsabilidad de todos los ciudadanos argentinos de mantener una actitud proactiva frente al desafío que presentan los riesgos y la seguridad de nuestra Nación.

Tercera conferencia de revisión de la convención de armas químicas

Dr. Daniel ESTEBAN

1. INTRODUCCION

Durante el mes de abril de este año tuve el honor de participar como representante del ISIAE-CARI de la Tercera Conferencia de Revisión que se llevó a cabo desde el 08 al 18 en el Complejo del World Forum Center de la Haya-Holanda, que se encuentra a escasos metros del edificio de la OPCW (Organización para la Prohibición de Armas Químicas).

La Convención está compuesta por 188 Estados Miembros, de los cuales participaron con presencia efectiva 122, a los que se les agregaron 70 organizaciones no gubernamentales, 8 organizaciones internacionales y 2 Estados Observadores (Israel y Myanmar).

El CARI y NPS Global fueron las dos organizaciones no gubernamentales que representaron a la República Argentina. Durante todo el desarrollo de la conferencia y para colocar en justo valor este esfuerzo internacional, tuve presente en mi mente las imágenes horribles del ataque que Irak, bajo el imperio de Saddam Hussein, desató sobre la ciudad de Halabja en 1988 con gas mostaza, y que yo había podido ver las fotografías en 1989 en Teherán como miembro de la Operación de Paz UNIIMOG de la ONU.

La Conferencia presidida por el Sr Krzysztof Patulej, Embajador de Polonia, tuvo en su metodología la particularidad que, los Estados que lo desearan luego de realizar una declaración voluntaria (97 lo hicieron) podían presentar opiniones

e ideas sobre la evolución y futuro de la Convención, sin la posibilidad de entrar en debate y dejando el mismo para jornadas posteriores con las ideas estudiadas y decantadas. Estas acciones sumadas al debate general y las mesas de trabajo iban a dar origen al Informe Final y su aprobación.

2. INFORME FINAL DE LA CONFERENCIA.

El documento resalta en cada una de sus partes el inmenso aporte que la Convención de 1993 ha realizado al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional; como así también su búsqueda permanente de universalidad en el objetivo del desarme general, que ha permitido hasta el 31 de marzo de 2013 la eliminación de 55.474 toneladas métricas de armas químicas, lo que representa el 79,90 % de los totales existentes en el mundo. Subsidiariamente, la Convención ha posibilitado la cooperación e intercambio internacional de información científico-técnica.

Sin eufemismos, el informe hace un claro llamamiento a los Estados no parte para que se adhieran, a los cuales señaló como: Angola, Egipto, Israel, Myanmar, Siria, Corea del Norte, Somalia y Sudan del Sur.

Se dejó establecida la propuesta de diferentes Estados para que pueda crearse una zona libre de armas de destrucción en masa en Medio Oriente, sumada a la preocupación por la posibilidad de producción, adquisición y empleo de armas químicas por agentes no estatales, representados por organizaciones terroristas.

El documento no sólo se ocupa de los Estados no adheridos, sino de aquellos que no han cumplido en los plazos establecidos los objetivos de destrucción, estando en este grupo Libia, Rusia y EEUU.

Los Estados partes son conscientes que los sistemas de verificación sistemática y la posibilidad de denuncia han sido la clave del éxito y promueven la continuidad de estos métodos, pero salvaguardando el derecho de los Estados para producir sustancias químicas tóxicas y sus precursores para fines no prohibidos por la Convención.

Los miembros se han comprometido a proporcionar la financiación adecuada para todas estas actividades, perfeccionar los sistemas informáticos de verificación, fomentar las relaciones entre Autoridades Nacionales, evitando denuncias y fomentando las consultas bilaterales.

El informe señala con toda claridad que de los 188 Estados miembros, solamente 91 han cumplido con las exigencias legales y administrativas que establece la Convención. Para nuestro orgullo, la Argentina puede ser ubicada en este grupo de Estados serios y responsables.

La creación de una Red de Apoyo a las Víctimas de Armas Químicas y su fondo fiduciario fue especialmente elogiada

por el informe.

Además de comprometer el incremento de la cooperación con África, los Estados en su mayoría presentaron su preocupación por las posibilidades de empleo de las armas químicas en la guerra civil de Siria.

Los Estados se obligaron a elevar un informe anual de su situación y que sobre ella la OPCW se comprometía a asegurar la protección de la información confidencial.

Motivo de especial alegría y que consta especialmente en este documento, fue la incorporación como Estado parte de Somalia, restando solamente 7 para la universalidad.

En el marco del esfuerzo para alcanzar la exclusión total de armas químicas se expresó el compromiso de controlar los efectos ambientales de la destrucción.

3. SITUACION DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Como señalamos en el informe, nuestro país se encuentra dentro de los 91 Estados que han dictado y reglamentado las leyes para poner en funcionamiento la Convención y creado todos los órganos administrativos para implementarla.

En nuestro país, la no proliferación incluyendo armas químicas, es una verdadera política de Estado y sobre ella se desarrolla en forma permanente un monitoreo de la industria nacional civil, pero respetando el derecho soberano para el desarrollo y empleo de las tecnologías.

La Autoridad Nacional, órgano interministerial adscripto al MRREE, mantiene una colaboración activa con la comunidad internacional para mejorar en forma permanente las prácticas y las campañas de difusión.

Como los logros más notables podemos señalar que el registro de empresas de la Autoridad Nacional ha crecido un 370 % y de aquellas a ser inspeccionadas por la OPCW en un 110 %.

Nuestro país, además de ofrecer sus capacidades para asistencia de toda la región, fue responsable de organizar el primer curso avanzado para América Latina y el Caribe en protección y asistencia ante emergencias químicas. En los congresos nacionales e internacionales en que ha formado parte ha fomentado el concepto de "Seguridad Física Química" atendiendo a la producción, el transporte, la guarda y el empleo.

4. CONCLUSIÓN Y FUTURO DE LA CONVENCION.

El éxito que esta organización ha alcanzado desde su creación, la obliga a modificar políticas y estrategias para asegurar su continuidad y con ello contribuir a la paz y seguridad internacional. Este cambio de rumbo estaría dirigido esen-

cialmente a darle prioridad al control de las industrias químicas civiles.

La eficiencia de los sistemas de verificación debe ser mantenida y fundamentalmente enfocada a las organizaciones no estatales y el registro de patentes.

La Organización siente la responsabilidad de aprovechar toda su experiencia para dirigir y ejecutar la capacitación internacional en la producción, seguridad y emergencias químicas.

Para llevar adelante estos objetivos la OPCW es consciente de la importancia de obtener el financiamiento que asegure la eficiencia en el nuevo rol.

El epitafio de la tumba simbólica en Hiroshima reza: "Descansen tranquilos, nunca cometeremos el mismo error". Es de esperar que el futuro de la OPCW contribuya a alcanzar este anhelo de la humanidad.