



POLÍTICA y ESTRATEGIA

CRISTIÁN GARAY VERA

El enemigo, lo político y lo militar. La categoría enemigolamigo como instrumento de análisis de la política exterior

MANUEL CONCHA MARTÍNEZ

¿Quién es el responsable de ganar el conflicto armado?

ARTURO CONTRERAS POLGATTI

A 10 años de la desintegración de la Unión Soviética: un análisis desde la perspectiva político-estratégica

GONZALO SANTELICES CUEVAS

El fomento de medidas de confianza y seguridad y la Junta Interamericana de Defensa

FRANCISCO LE DANTEC
GALLARDO

El regionalismo abierto

AGUSTÍN TORO DÁVILA
ALEJANDRA CHACÓN MORALES
MARTÍN PÉREZ LE FORT

El grupo de los 5 de Shanghai

CRISTIÁN LEYTON SALAS

Proliferación de misiles balísticos en el Medio Oriente

www.anepe.cl

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



N° 86

SANTIAGO, CHILE, ENERO - ABRIL 2002

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

B1 2

REVISTA
POLÍTICA Y ESTRATEGIA



ISSN-0716-7415

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Aérea (A) Javier Anabalón Quiroz

Vocales

CRL. Profesor	Arturo Contreras Polgatti Enrique Cordovez Pérez Profesor	CDG. (DA) Profesor Julio Soto Silva	Gustavo Urzúa Lira Gustavo Basso Cancino
------------------	---	---	---

Comité Editorial

Profesora Profesor	Jeannette Irigoín Barrenne Francisco Le Dantec Gallardo Profesor Iván Witker Barra	Profesora Profesor	Edna Seguel Holtheuer Miguel Navarro Meza
-----------------------	--	-----------------------	--

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

Editor

Profesor Miguel Navarro Meza

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

- 1.- La Revista "Política y Estrategia" ofrece sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras estudiosos de los temas relacionados con la seguridad nacional y la defensa nacional y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la difusión de estos importantes temas a través de esta publicación oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- 2.- Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.
- 3.- Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad.
- 4.- Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12. Adjuntando el diskette correspondiente.
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas tamaño carta, espacio simple.
 - Los gráficos, si son necesarios, deben ser también tamaño carta y estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra. Todos los gráficos, mapas y fotografías que incluya el autor deben ser publicables (sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile).
 - Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada, al final del trabajo, si es necesario.
 - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, de una extensión máxima de 15 líneas.
 - Adjuntar breve currículum del autor, (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de su dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
- 5.- Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
- 6.- Los escritos deberán ser remitidos al Director de la Revista "Política y Estrategia".

SUMARIO

	Página
★ Página Editorial _____ Director de la Revista	7
★ El enemigo, lo político y lo militar. La categoría enemigo/amigo como instrumento de análisis de la política exterior _____ Sr. Cristián Garay Vera	9
★ ¿Quién es el responsable de ganar el conflicto armado? _____ Profesor Manuel Concha Martínez	27
★ A 10 años de la desintegración de la Unión Soviética: un análisis desde la perspectiva político-estratégica _____ CRL. Sr. Arturo Contreras Polgatti	33
★ El fomento de medidas de confianza y seguridad y la Junta Interamericana de Defensa _____ CRL. Sr. Gonzalo Santelices Cuevas	50
★ El regionalismo abierto _____ Profesor Francisco Le Dantec Gallardo	65
★ El grupo de los 5 de Shanghai _____ Profesor Agustín Toro Dávila Sra. Alejandra Chacón Morales Sr. Martín Pérez Le-Fort	77
★ Proliferación de misiles balísticos en el Medio Oriente _____ Sr. Cristián Leyton Salas	98
★ Comentario del libro "Masters of War" _____ Profesor Humberto Julio Reyes	118

B16

EDITORIAL

En enero de este año asumió la conducción de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el General de Brigada Aérea (A) Sr. Javier Anabalón Quiroz, quien de acuerdo a sus atribuciones reestructuró el Comité Editorial de la Revista, como también la dirección de ella. Asimismo determinó la idea general para la línea editorial de los contenidos del órgano oficial de la ANEPE. Los temas que se abordarán de preferencia, que afectan la seguridad o la defensa de nuestro país, son los que se indican a continuación:

- Modernización del Ministerio de Defensa Nacional.
- Sistema de Inteligencia Nacional.
- Gasto y adquisiciones de Defensa.
- Reforma de la Ley del Cobre.
- Sistema de Seguridad Regional.
- Relaciones con los países vecinales y regionales.
- El Congreso y la función Defensa.
- Conducción Política de la Defensa.
- Efectos de las migraciones.
- El terrorismo.

En cada número se tratarán uno o dos temas centrales, los que abarcarán alrededor del 60% de la publicación. Para la revista N° 87, segunda de este año, se fijaron como centrales los temas de "Sistema de Inteligencia Nacional" y el de "Adquisiciones de Defensa". En la revista N° 88, última del año, se destacará el tema de la "Conducción Política de la Defensa".

De esta manera se espera que esta publicación contribuya al debate académico de los temas que interesan a la comunidad nacional, presentando en lo posible, diversos puntos de vistas de los aspectos que estén en la discusión, de manera que nuestros lectores tengan un amplio panorama para llegar a sus propias conclusiones.

En consideración de que la Revista "Política y Estrategia" es de una frecuencia cuatrimestral, lo que no es adecuado para un debate o intercambio de opiniones referentes a los puntos de vistas de nuestros colaboradores, se invita a todos los lectores a interactuar a través de la página web de la ANEPE, la que estará disponible para este efecto. De esta manera el debate que se produzca se acercará más a la contingencia académica.

Los destinatarios de la revista, para los cuales está dirigido nuestro esfuerzo, son: el estamento político del país; la comunidad de Defensa; entidades académicas nacionales relacionadas con la Seguridad y la Defensa; los Oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros; comunidad académica internacional; y estudiosos de temas relacionados con la seguridad y la defensa, en especial los alumnos de la ANEPE.

Junto con lo anterior, con la asesoría del órgano consultivo, se han efectuado algunas modificaciones de carácter formal, que esperamos sean del agrado de nuestros lectores, ya que pretenden entregar el contenido de esta publicación en forma amena y amigable.

A partir de este número, se eliminan las secciones "Acontecer Académico" y "Círculo de Graduados", las que estarán disponibles en la página web de la Academia, www.anepe.cl. Por otra parte, se entregará el contenido escrito a lo ancho de la página, y no en columnas como era en los números anteriores.

En relación a este nuevo número que se entrega a nuestros lectores, se publican cuatro artículos con centro de gravedad en la seguridad internacional y en los efectos que la desaparición de la Unión Soviética ha tenido en ese campo.

En otro artículo se analiza la categoría de enemigo/amigo como instrumento de la política exterior. Asimismo, se presenta un trabajo relacionado con la responsabilidad que debe tener quien conduzca un conflicto armado, el que seguramente servirá de punto de partida para el inicio de un debate académico.

El Director de la Revista "Política y Estratégica" espera recibir comentarios respecto a la orientación que se está dando a esta publicación, con el propósito de mejorar cada nueva edición, y de esta manera cumplir con las expectativas de nuestros lectores.

EL ENEMIGO, LO POLÍTICO Y LO MILITAR. LA CATEGORÍA ENEMIGO/AMIGO COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR*

CRISTIÁN GARAY VERA**

“¿Cómo se puede comprender teóricamente todo esto si se elimina del conocimiento científico la realidad por la cual existe hostilidad entre los hombres?”.
Carl Schmitt, El concepto de lo político, Pág. 9.¹

The study of international relations provides several options to define one specific subject. The author presents one specific way to fix the image of the “enemy” using materials provided by Carl Schmitt and Julien Freund, linked to classical military thinking.

He uses the concept “friend/foe” in depth, defining scales of animosity. The author summarizes that currently animosity, as a concrete feeling of a “threatening other”, is becoming more and more diffuse and that in the end, the enemy is a peripheral one, located in the boundaries of the Western Civilization, without direct territorial links.

1. Pertinencia de una búsqueda

El estudio de las relaciones internacionales ofrece, sin duda, problemas concretos en las mediciones efectuadas por el investigador. Estas se acrecientan cuando lo investigado carece de aristas reducibles a números ordinales o reales y hay que apreciar cierta “naturaleza” difusa en las apreciaciones. Un camino en estos casos es intentar planillas o dirigirse al método cualitativo. En este caso la discusión de las políticas exteriores y de defensa nos ha conducido a un derrotero diferente. Se trata de apreciar las políticas exteriores y defensa como partes de un entramado conceptual que representa imágenes. Bajo esta premisa nos hemos acercado a la categoría amigo/enemigo formulada primeramente por Carl Schmitt.

Sin embargo, son varios los problemas que surgen a partir de esta opción y varios de ellos han tratado de ser resueltos en las páginas que siguen tanto teóricamente como en su aplicación a un caso concreto que es la transición de la hipótesis de conflicto a las de cooperación en el MERCOSUR.

En primer lugar hay que manifestar que Schmitt se inscribe en la Ciencia Política desde la teoría jurídica y en este caso reflexionando sobre un texto del español Alamos de Barrientos. En segundo lugar hay que acotar que Schmitt aprovecha la categoría para hablar de la naturaleza de lo político y no de la guerra. Por ende se trata de categorías que evocan

* Ponencia presentada a las “VI Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales: América Latina y la Sociedad Internacional”, Santiago de Chile, en el Campus Oriente de la Pontificia Universidad Católica de Chile, entre el 4 y el 6 de octubre de 2001.

** Licenciado y Magister en Historia. Candidato a Doctor en Estudios Americanos con mención en Relaciones Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile. Profesor Asistente del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.

1 Como recuerda Aron: “Los Estados no han salido aún, en sus relaciones mutuas, del *estado de naturaleza*. Si lo hubieran conseguido, no habría ya teoría de las relaciones internacionales”, Guerra y Paz entre las naciones, Pág. 26.

imágenes de carácter cualitativo y que son indicativas de las agrupaciones dinámicas de la política en sí.

En segundo lugar, hay que reconocer que Schmitt habla poco sobre el amigo y mucho sobre el enemigo. Ello nos planteó dilemas, y para encontrar indicios del amigo ha sido útil consultar al sociólogo Jules Freund en sus diferentes libros como *Sociología del Conflicto* y en estudios realizados sobre él. Esto nos permitió abordar el tema de la política como estrategias coexistentes de paz y de guerra, en el cual el enemigo no es una imagen y opción de guerra, sino una opción de política, de la cual la guerra y la paz son instrumentos. Una tesis por lo demás ya expuesta por Von Clausewitz cuando este manifiesta:

“Vemos, por lo tanto, que la guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios”.²

Finalmente, esto debe situarse también en un contexto conceptual mayor como es la aceptación del aporte de la filosofía política a la teoría de las relaciones internacionales y a un instrumento que como este puede servir para iluminar los textos oficiales. Es que la categoría amigo/enemigo puede ilustrar con claridad los rumbos de la política exterior de un actor determinado.

Ciertamente para dar espacio a Schmitt en nuestra reflexión hay que admitir que se parte del supuesto realista que el sistema internacional es esencialmente un espacio competitivo.

Por otra parte, a pesar de su potencialidad esta categoría no ha sido siempre bien considerada en las relaciones internacionales ni en la Ciencia Política. Una primera objeción ha sido el sesgo ideológico de su creador, que en cierto modo demonizó su origen y permitió su reducción por lecturas apresuradas en una simplificación militarista del análisis político. Pero Schmitt ya en sus explicaciones de 1932 subraya el carácter “científico” de su categoría asimilándola al intento de desentrañar lo cualitativo de la acción en un lectura eminentemente weberiana de la “acción humana”.

Otro aspecto del tema ha sido que la simplificación de las categorías, que ha llevado erróneamente a identificar como distinciones de amigo con paz y enemigo con guerra, siendo que la guerra para Schmitt fue siempre una dimensión técnica de la política. A ello han contribuido además los exégetas que han dejado pasar las sugerencias de Schmitt –no desarrolladas mayormente y que hemos procurado completar– sobre una diversificación respecto del enemigo en convencional, real y absoluto, según el nivel del enfrentamiento político.

Jules Freund, sociólogo, ahondó también en esta conceptualización, advirtiendo algunas nuevas complejidades como que la dimensión amigo/enemigo era la última de la de mando/obediencia y público/privado.³

2 “... el propósito político es el objetivo, mientras que la guerra es el medio, y el medio no puede ser nunca considerado separadamente del objetivo”, Karl von Clausewitz, *De la Guerra*, Pág. 58.

3 Una visión general de la obra de Jules Freund en Jerónimo Molina, Julien Freund. *Lo político y la política*, Sequitur, Madrid, 2000. Hemos omitido las categorías de mando/obediencia y público/privado por la directa referencia al carácter estatal del monopolio de la violencia.

Pero aún así parece difícil hablar de la enemistad política en tiempos en que la disciplina de las relaciones internacionales parece querer subrayar ideas de comunidad internacional, cooperación o interdependencia, y en que se identifica lo político como sinónimo de paz.

Sin embargo hemos intentado este camino, porque primero que todo creemos que la disciplina puede aún ser alumbrada por categorías emergidas de la filosofía política y de su radicalidad conceptual. Para nosotros el tema estratégico ha sido analizado en las relaciones internacionales preferentemente desde análisis de corto alcance como los juegos o simulaciones, hasta teorías y enfoques de largo aliento acerca de los actores internacionales y su dinámica, sin contar el postulado del ocaso de los estados-nación y la suplantación del tema de la guerra y la paz internacionales por el de la economía internacional, un tema, este último, recurrente de las teorías de las relaciones internacionales del último tiempo y de la cual la más eficaz promotora ha sido Susan Strange.⁴

Asimismo hay una corriente que ha reflexionado Octavio Ianni para comprender el análisis social, más allá de las categorías nacionales y estatales que ve en Carl Marx y Max Weber, sus grandes adalides.⁵ Sobre todo la vertiente de Weber ha sido útil para una reconsideración del carácter "racional" del estado-nación y de su expresión concreta en la burocratización.⁶ Ha sido Weber quien ha fijado la definición clásica del Estado como monopolizador de las armas, en suma de la violencia, que hoy aparece cuestionado a favor de organismos supranacionales o de una potencia única imperial. La tensión teórica derivada entre la visión de un sistema internacional con estados dotados de poder armado y la de una comunidad internacional que los regula se puede comprender en el ámbito intermedio de la filosofía política.

Una versión de este debate es la tensión entre el modelo de Kant de una federación de naciones, construyendo la "paz universal" y el de Hobbes, que describe la anarquía, al hombre como depredador del hombre, al Estado tratando de sobrevivir en un medio siempre hostil, anidando, en fin, la desconfianza y el temor frente al otro. Un debate que nos lleva directamente a la idea del hombre, sus atributos y la subordinación a las ideas y a las realidades, pues, como dice el profesor Carlos Miranda,

"La filosofía continúa iluminando e influyendo, explícita o implícitamente, la conformación de ciertos enfoques teóricos de una disciplina que ha proclamado su independencia de su viejo tronco originario de manera legítima y conveniente para su propio desarrollo, pero sin que esto implique un olvido de sus raíces".⁷

4 Susan Strange, *The retreat of the State. The diffusion of power in the World Economy*, Cambridge Studies in International Relations, 1999 (1ª edición, 1996). Precisamente refiriéndose a este texto, la autora manifiesta que "This book argued that the outcomes in the political economy of the countries we wrote about had been determined by the triangular diplomacy between states, between states and firms, and between firms and firms", Pág. XIV.

5 "El surgimiento de la sociedad global permite repensar la dialéctica de la historia esbozada por Marx; o la teoría de la racionalización generalizada sugerida por Weber". Más adelante precisa: "Se puede afirmar que las obras de Marx y Weber constituyen dos matrices excepcionalmente fecundas para pensar configuraciones y movimientos de la sociedad global", Octavio Ianni, *Teorías de la Globalización*, Siglo XXI Editores, tercera edición, 1998, México (1996 primera edición), Pág. 173.

6 La polémica de Max Weber frente a la tesis contraria de la irracionalidad de la conducta humana se puede seguir en su análisis crítico de las teorías económicas y las visiones historicistas. Ver Max Weber, *El problema de la irracionalidad en las ciencias sociales*, Tecnos, Madrid, 1992, 2ª edición, estudio preliminar de José María García Blanco (Primera traducción, 1985).

7 Carlos Miranda, *Realismo e Idealismo en el Estudio de las relaciones internacionales: La influencia de Hobbes y de Kant* en *Revista de Ciencia Política*, Vol. VII, N° 1-2, 1986, Pág. 88.

Bajo esa perspectiva hemos tratado de fijar las imágenes del enemigo y aplicarlo al problema de la determinación del enemigo. Decimos, en concordancia con Schmitt que no se trata de su aspecto técnico, que sería la planificación de Estado Mayor, propio de la estrategia, sino del criterio político con el que una comunidad particular define su amistad y enemistad con otras. Se ha de insistir que la categoría en sí es un elemento político al cual la guerra y lo militar se subordinan.

Para llegar a ello hay que situar el problema de la seguridad y la defensa de los estados en un marco conceptual amplio en el cual se trata de distinguir de la política interior y exterior un estatus privativo como disciplina autónoma y diferenciada. Con este aspecto dilucidado podríamos decir que la categoría amigo/enemigo es una herramienta que está referida a un "tipo ideal" de Max Weber y a cuya construcción han confluído además de Carl Schmitt, Julien Freund y Raymond Aron.

Por lo pronto, lo inicial de nuestra definición es que la amistad y la enemistad política están reguladas por la entidad de la amenaza y de la divergencia, o por el contrario, en la condición de auxilio y colaboración.

2. La naturaleza de lo político en la guerra

Sin duda, la naturaleza política del conflicto está asentada teóricamente por Klaus von Clausewitz autor *De la Guerra*.⁸

"La guerra de una comunidad -guerra de naciones enteras y particularmente civilizadas- surge siempre de una circunstancia política, y se pone de manifiesto por un motivo político. Por lo tanto, es un acto político".⁹

Esta frase de Clausewitz pone el contexto para su más famosa frase, que la guerra es instrumento de la política.¹⁰ Porque en cuanto lucha su especificidad técnica constituye parte de la estrategia, pero en cuanto su objetivo final, este pertenece por entero a la política. Si esta política tiene por consideración oponerse a quien se percibe como amenaza sustancial o no asimismo, esto no significa que esa política tenga por norte una manifestación descontrolada de proteger su seguridad, como dice Clausewitz,

"Pero el objeto político no es, por ello, una regla despótica; debe adaptarse a la naturaleza de los medios a su disposición, y, de tal modo, cambiar a menudo completamente, pero se

8 Ciertamente la pertinencia de Clausewitz en este análisis de relaciones internacionales está emparentado con la descripción del sistema internacional como un sistema competitivo del modo que lo hace Aron. Es este autor, justamente, el que hace mención de la justeza de Clausewitz en los análisis de este tipo cuando afirma, refiriéndose a su definición de la guerra que el cuadro de "unidades políticas (que) se esfuerzan por imponerse, unas a otras, a su propia voluntad; *esta es la hipótesis sobre la que descansa la definición conceptual de las relaciones internacionales*", Raymond Aron, *Guerra y Paz entre las naciones*, Pág. 101.

9 Karl von Clausewitz, *De la Guerra*, Pág. 57.

10 Como se verá en el curso de este análisis, esta afirmación debe entenderse como uno de los instrumentos y no "el" instrumento, lo que sería una perversión militarista sin contenido político, pero también debe entenderse dentro de lo político. Por lo mismo, hay que considerar que normalmente se trata de una medida política última, si bien esta afirmación puede ser matizada porque hay -sobre todo potencias- actores internacionales que la han empleado de manera inmediata y mediata cuando su antagonista no ofrece peligro o contestación relevante y han hecho un uso frecuente de la guerra como instrumento de influencia y poder. En este texto se privilegian además del texto de Von Clausewitz, los trabajos de Raymond Aron, *Pensar la guerra*. Clausewitz y los de Carl Schmitt que tocan el pensamiento del militar prusiano (El concepto de lo "político", *Teoría del Partisano* y Clausewitz como pensador político) y el de John Keegan *Historia de la Guerra*.

le debe considerar siempre en primer término. La política, por lo tanto, intervendrá en la acción total de la guerra y ejercerá una influencia continua sobre ella, hasta donde lo permita la naturaleza de las fuerzas explosivas que contiene".¹¹

Lo cierto es que la guerra es la continuación de la política por otros medios, pero considerando la intrusión de otros como subraya Clausewitz, sin lo cual la guerra degenera en un fin por sí mismo, cuando de lo que se trata es de destacar por sobre todo su carácter *instrumental*. Sin ese sello la guerra tendría posibilidades autodestructivas y permanente porque como dice Schmitt parafraseando al sociólogo Julen Freund, la percepción de la guerra como instrumento político,

"consigue que la guerra meramente militar –que tiene una tendencia inmanente al uso ilimitado de la fuerza– se deje limitar encajándola en la realidad de lo político. Enemistad y guerra son inevitables. Lo que importa es su delimitación".¹²

La guerra, en síntesis, es una "extraña trinidad" (sic) constituida por "el odio, la enemistad y la violencia...".¹³ En suma, toda lucha supone esta trinidad, y de ella derivarían para Paret importantes consecuencias para el análisis teórico de Clausewitz.¹⁴ Pero además, y partiendo de esa trinidad, Schmitt ha afirmado que "la guerra es sólo la realización extrema de la hostilidad".¹⁵ Entendiendo que se trata de hostilidad política y no meramente de enemistad personal. Igualmente, corrigiendo algunas exégesis de Von Clausewitz, hace ver que para él la guerra es continuación de la política, como dice aquel, pero no como un arma cualquiera, sino como *ultima ratio*,¹⁶ definitiva y radical, pues define la existencia-presencia de un antagonista en el escenario. De ese modo, la guerra es política, pero es –por así decirlo– su última política, tras la cual –salvo excepciones– viene la paz y la juridicidad necesaria para el período siguiente.¹⁷

Por ende, tanto la lucha como la posterior neutralización de las partes constituye una manifestación de los intercambios políticos, por lo cual la guerra puede coexistir con negociaciones y la diplomacia con amenazas flagrantes. Como dice Clausewitz:

"Esta unidad [producida por la neutralización de los contendientes] es la concepción de que la guerra es sólo una parte del intercambio político y, por lo tanto, en ninguna forma constituye una cosa independiente en sí misma".¹⁸

11 Karl von Clausewitz, De la Guerra, Pág. 58.

12 Carl Schmitt, Clausewitz como pensador político, Editorial Struhart & Cia., Buenos Aires, Pág. 76.

13 Karl von Clausewitz, De la Guerra, Pág. 61.

14 Para Paret la trinidad descrita es un medio para que la guerra quede "suspendida entre los tres imanes o campos energéticos de la violencia, la política y la causalidad y la creatividad", con ello "la teoría adquiriría la universalidad", Clausewitz y el Estado, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, Págs. 497-498 (Clausewitz and the State, 1976). "La definición tripartita de la guerra –prosigue– fue lo que hizo posible que Clausewitz avanzase a partir de unos estudios parciales hacia un análisis de la guerra, amplio e integrado", Pág. 498.

15 Carl Schmitt, El concepto de lo "político", Pág. 30.

16 La discusión acerca de lo que dijo Von Clausewitz se perpetúa en John Keegan, Historia de la Guerra, Pág. 21, quien sostiene que hay que fijarse en que el autor prusiano habla de la guerra como continuación de la política, pero "con la intrusión de otros medios", lo que vendría a ser una interpretación más sutil y compleja del texto.

17 El signo visible de esta juridicidad es, dice Schmitt, la promulgación de amnistías y tratados que eliminan las figuras penales que se puedan haber verificado, por lo cual la juridicidad está al servicio de la necesidad del contendiente.

18 Karl von Clausewitz, De la Guerra, Pág. 320. En apoyo de esta cita, más adelante el autor dice "Sostenemos, por el contrario, que la guerra no es otra cosa que la continuación del intercambio político con combinación de otros medios", ib., Pág. 321.

Hay que recordar que como destaca Aron, la idea de la neutralización del otro se inscribe en una perspectiva mayor,

“Lector de Montesquieu y Voltaire, Clausewitz siguió siendo hasta el fin un teórico de cierta clase de equilibrio europeo. El sistema europeo se define, a su juicio, por la tendencia de los Estados a reaccionar cuando uno de ellos tiende al predominio y amenaza con llegar a la monarquía universal”.¹⁹

Para Schmitt, Clausewitz piensa la guerra como una “toma de posesión terrestre”, desde un Estado concreto, que ve amenazado por la subyugación no importando cuanto sea el afán por contemporizar de su Prusia frente a Napoleón. Por ello Schmitt contrapone los “sujetos” de Fichte frente al realismo de Clausewitz. “La unidad política desde la cual piensa Clausewitz es y sigue siendo el Estado, exactamente su propio Estado que existe *concretamente*”.²⁰ Y en consecuencia de ese diagnóstico Clausewitz disiente del Estado prusiano.

Clausewitz concibe lo militar como un elemento tan dinámico que “es un camaleón”.²¹ Pero ni siquiera este dinamismo suprime el hecho de que la guerra, con toda su ferocidad, mantiene el cálculo racional sobre su significado para las creencias o la existencia de un grupo, que es la base material de toda agrupación política. Por ello, la determinación de quién y por qué se va a la guerra, es un hecho político, porque se da organizadamente y no como vendetta o fechida.²²

De hecho, ni aunque predominen los elementos no racionales en la lucha se elimina por ello el cálculo. Incluso el más primitivo de los luchadores, con la más rudimentaria arma, puede calcular y anticipar el resultado de su confrontación: lo irracional puede ser la aceptación de la propia aniquilación, pero no la ausencia de una evaluación respecto de su poder y del adversario. De modo que el argumento de la irracionalidad en la guerra valdría tanto como el de la irracionalidad en la política, sin por ello dejar de existir una racionalidad, una lógica de la acción humana.

Por ello que toda guerra proporciona la imagen de dos contendientes. Sobre esta idea hay numerosos ejemplos entre los autores y estrategias militares. Porque toda guerra entraña la movilización de recursos y voluntades, o la imagen de dos fuerzas contendientes como en Max Weber.²³ Todo enemigo o amigo (aliado) supone una consideración o discernimiento de quien es el enemigo y porqué se le combate.

Justamente ese razonamiento es el que ha llevado a Schmitt a destacar la “relación recíproca” entre los conceptos de estatal y político y la paridad amigo/enemigo en el seno de la “relación

19 Raymond Aron, *Pensar la guerra*. Clausewitz, I, Pág. 131.

20 Carl Schmitt, *Clausewitz como pensador político*, Pág. 77. Por otra parte Peter Paret manifiesta: “Clausewitz sostuvo diferentes opiniones acerca del Estado en diferentes épocas de su vida, pero por lo general, lo que más le importaba era el poder de las agencias centrales y la eficacia de las instituciones del Estado”, Clausewitz y el Estado, Pág. 17.

21 Con razón Aron hace notar la “historicidad de *todas* las guerras y la complejidad interna de *cada* guerra”, *Pensar la Guerra*. Clausewitz, II, Pág. 139.

22 Figura existente en el derecho germánico que consistía en la reparación necesaria de una ofensa dentro de una ley no escrita de compensación.

23 Esta dimensión está en plena consonancia con Von Clausewitz, cuando advierte que lo propio del enfrentamiento, más que la destrucción física del adversario, es la doblegación de su voluntad, es decir de su capacidad de imponer una fuerza a otra.

política".²⁴ Esto no quiere decir que esta sea indiscutida, el propio Schmitt da cuenta de varias teorías al respecto, desde la que la entiende como parte de una relación estable con el Estado, a otras que la visualizan como una esfera distinta de lo económico, lo jurídico o lo social, y por ende contrapuesta, y las que caracterizan la relación política como campo de una confrontación de "fuerzas" en que uno obliga a otro.

Es un hecho, que al interior del Estado, la autoridad discierne respecto del amigo/enemigo, en lo que constituye una expresa reserva.²⁵ Lo específico de la política "es la distinción de amigo y enemigo".²⁶ Aún más,

"El significado de la distinción de amigo y enemigo es el de indicar el extremo grado de intensidad de una unión o de una separación, de una asociación o de una disociación...".²⁷

En segundo lugar, este carácter es concreto e histórico, tal como se muestra, según Schmitt en Clausewitz:

"Nos interesa captar el *carácter peculiar y concreto de la enemistad prusiana contra Napoleón*. Buscamos la imagen verdadera de una enemistad política, un caso típico e ideal para la exposición sistemática...".²⁸

Schmitt subraya el carácter polémico y conflictivo de toda la política y por ende de las concepciones que a ella se adhieren. De ese modo, subraya, el carácter agonal desaparece cuando cambian las condiciones del entorno político. Entonces, la discusión en torno a un concepto de poder, de relación iglesia-estado, de ciudadanía o cualquier otra pierde sentido y se torna erudita, y finalmente una abstracción. El segundo aspecto que confirma ese carácter es la apreciación de sentido en la identidad política y partidismo. El partidismo no es otra cosa que la ratificación del carácter parcial al "interior del estado". Es que la "posibilidad real de la lucha (...) debe estar siempre presente para que se pueda hablar de política...".²⁹

La opción de Schmitt por la imposición de la voluntad de otro como esencia de la política –y no sólo de la guerra como se creía– supone una opción por la descripción de la naturaleza de la política. Es que, como el mismo dice, a menudo se ha confundido la política con la

24 De todas maneras Carl Schmitt advierte que esta diada amigo/enemigo es una primera lectura, "prudente e inicial" y no un producto o reducción simplista del problema, con lo cual corrige a algunos de sus exégetas de los que dice que "fue transformada en una consigna primitiva, en una así denominada teoría del amigo-enemigo", El concepto de lo "político", Pág. 11. Más tarde amplió esta revisión y en 1963, reflexionando sobre su primer texto de 1932, asevera que ha aceptado las críticas de Julien Freund y George Schawb en el sentido de que el enemigo no es un todo uniforme, para lo cual se propone distinguir entre convencional, real y absoluto, como categorías diversas entre sí.

25 "En el interior del Estado en cuanto unidad política organizada que, como en todas las demás áreas, reserva para sí la decisión sobre la relación amigo-enemigo...", Carl Schmitt, El concepto de lo "político", Pág. 26. Siguiendo con este punto el autor manifiesta que esta distinción "interior" (el énfasis es del autor) "continúa siendo esencial para el concepto de "político" una contradicción o antagonismo en el interior del estado...", ib., Pág. 27.

26 Aunque a reglón seguido Schmitt advierte que "Ella ofrece una definición conceptual, es decir un criterio, no una definición exhaustiva o una explicación del contenido", El concepto de lo "político", Pág. 23.

27 Carl Schmitt, El concepto de lo "político", Pág. 23.

28 "... que ha dado Julien Freund en el capítulo VII de su gran obra *L'essence du politique* [París, 1965], bajo el título de *L'ami et l'ennemi*", Carl Schmitt, Clausewitz como pensador político, Pág. 42.

29 Carl Schmitt, El concepto de lo "político", Pág. 29.

lucha y con los contenidos técnicos de ella, cuando lo esencial es distinguir entre los amigos y los enemigos.

“Lo “político” no consiste en la lucha misma, que tiene sus propias leyes técnicas, psicológicas y militares, sino, como se ha dicho, en un comportamiento determinado por esta posibilidad real, el claro conocimiento de la situación particular de ese modo creada y en la tarea de distinguir correctamente amigo y enemigo”.³⁰

Clausewitz, por su parte, jamás desligaría la lucha de lo político,³¹ de ese “intercambio” de la cual la guerra es instrumento, porque sin esta connotación la lucha no tendría significado.

“De acuerdo con esto, la guerra nunca puede separarse del intercambio político y si, al considerar el asunto, esto sucede en alguna parte, se romperán en cierto sentido todos los hilos de las diferentes relaciones, y tendremos ante nosotros una cosa sin sentido, carente de objetivo”.³²

Por ello la política no trata del consenso, sino de la reducción a unidad dentro y fuera de la nación. La búsqueda del enemigo sirve para delimitar el proyecto propio e imponer la voluntad al otro.³³

De ese modo, la política no puede ser vista como ejercicio de un Estado neutral, sino como una interconexión entre Estado y sociedad, por más que esta relación tienda a reconstituir el esquema primario de la política totalitaria. Es que en menor o mayor grado, toda política considera estos elementos, en los que la fuerza es el elemento que explica la mayor o menor imposición de voluntad política al extraño.

Lo que sucede, en objeción a esta tesis, es que la pluralidad, la cooperación y el consenso son formas complementarias al conflicto, especialmente cuando la relación de fuerzas no es tan definitiva para permitir al grupo coexistir dentro del Estado.

En el escenario internacional, la reducción a la unidad es mucho más compleja que a nivel intraestatal. Las posibilidades técnicas de una guerra sin vencedores ni vencidos, total, admite incluso que esa reducción sea más que nada una aspiración o quimera, antes que una posibilidad real, histórica y política.

El equilibrio resultante de fuerzas en el plano internacional no es por cierto unilateral ni estática, sino esencialmente cambiante y multilateral y aún en casos de desequilibrio extremo (como el actual en relación a Estados Unidos), aún hay formas de resistencia, cooperación,

30 Ibidem, Pág. 34.

31 Por ello subraya Raymond Aron que el objeto de Clausewitz es aislar el punto más alto de la teoría de la guerra, que es la “conducción de la guerra, lo cual implica la conducción de la guerra en el nivel más elevado, militar o (y) político”, *Pensar la Guerra*. Clausewitz, I, Pág. 217.

32 Klaus von Clausewitz, *De la Guerra*, Pág. 321.

33 Es evidente que esta exploración de Schmitt conduce al concepto de “Estado total” que usa en 1931 y que deriva en el de “totalitarismo”, pero también es cierto que la evolución del concepto se identifica con la evolución del Estado como tal, sin distinciones entre estado democrático y totalitario, tal como se usa aquí.

cooptación o asimilación que se pueden establecer. La cooperación si se puede establecer de un modo efectivo, es más posible en la política internacional que en la doméstica, toda vez que el triunfo total es imposible en el plano internacional y si es posible en el nacional, donde un grupo puede eliminar de raíz a otro.

La multilateralidad de la política internacional, extendida desde los actores estatales a los no estatales y supranacionales, se manifiesta de modo aún más evidente en la resistencia a esa ordenación o reducción global. Por lo menos, incluso en el plano nuclear, la existencia de armas que permiten la destrucción mutua asegurada entrega un margen de autonomía a los actores (estatales), radical, por cuanto afecta a la conservación propia y ajena.

Desde luego, la estructura de lo político es una relación dinámica, en la cual los elementos que intervienen entregan y dan legitimidad a la fuerza armada como una comprobación weberiana de la vigencia de una tendencia. Por ello Schmitt acota,

“El campo de relaciones de lo “político” cambia continuamente, en base a las fuerzas y a los poderes que se unen y se separan entre sí con el fin de conservarse”.³⁴

Pero, ¿dónde se da lo político? Schmitt contesta que tradicionalmente se ha dado sobre la unidad estatal-política, pero que en ese contexto el Estado neutral tradicional, árbitro, es sustituido por el estado total que reduce a la unidad política.

3. La penalización del adversario

Consecuencia de la tesis del estado neutral, la expresión jurídica de este planteamiento de la política-policia es la criminalización del adversario, que se transforma de enemigo público en enemigo privado, en fuera de la ley, de la civilización. Es el desarrollo que se ha producido, a su juicio, desde fines de la Primera Guerra Mundial y especialmente desde 1924 con la penalización de la agresión.³⁵ El límite ante el espacio salvaje de la barbarie, tal como se presenta en algunas defensas de la democracia, en el terreno internacional o el doméstico, consiste en la exclusión intencionada de algún actor, aludiendo que está fuera de la comunidad porque se está fuera de la civilización, de la ley o de la humanidad, concebido cada cual como un límite intransable entre la comunidad humana y sus afueras.

“En la realidad psicológica, el enemigo es fácilmente tratado como malo y feo, puesto que toda distinción de fondo, y sobre todo la política, que es la más aguda e intensiva recurre a su propio sostén a todas las demás distinciones utilizables”.³⁶

De hecho, la asimetría lingüística usada para determinar límites *políticos* es cada vez más intensa, cuando ella se produce en la toma de industria planetaria, que expande la política

34 Carl Schmitt, El concepto de lo “político”, Pág. 4.

35 Carl Schmitt, El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del Jus Publicum Europaeum, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, Págs. 347-364. (Der nomos der erde in Volkerrrecht des Jus Publicum Europeaum, Berlin, 1974).

36 Carl Schmitt, El concepto de lo “político”, Págs. 23-24. Schmitt recuerda que para la economía los enemigos son simplemente competidores, ajenos a la moral, y para un mundo totalmente ético y moral, discutidores, adversarios intelectuales.

industrial como dominio político, y donde se intenta trasmutar la "política universal" en "policía universal".³⁷

"El potencial de argumentación lingüística que se adquiere partiendo de hombre y humanidad conduce en sus figuras conceptuales a una estructura asimétrica muy intensa, que supera, con mucho, la fuerza disgregante de helenos contra bárbaros o de cristianos contra paganos. Cuando un hombre combate a otro, sin lugar a dudas se considera a sí mismo como la forma más elevada de la humanidad y a su adversario como algo menos que humano".³⁸

Pero, el hecho es que en la política y en la guerra, a pesar de las apariencias, el enemigo absoluto no es sino una referencia abstracta frente al enemigo real, que es concreto y se puede identificar como *amenaza histórica*. Es que la guerra real es la única que tiene sentido telúrico y por ende cesa en su connotación defensiva cuando la amenaza ya no tiene carácter de tal. Como advierte en *Teoría del Partisano*, la actividad del guerrillero caduca cuando el invasor se retira y no le persigue al fin del mundo. Sólo la ideología proporciona enemigos absolutos, pero ello no admite en una correcta interpretación de Clausewitz suponer que el guerrillero auténtico da pie para una "enemistad absoluta, donde toda distinción entre enemigo y criminal, legalidad e ilegalidad, hostilidad y paz, queda borrada" o que la enemistad entre Prusia y Napoleón, en Clausewitz fuera de carácter absoluto.³⁹ Por el contrario, la enemistad entre Estados da lugar a una precisión política, por la cual "el enemigo tiene status, no es un delincuente".⁴⁰

Tanto es así que en los acuerdos para concluir las convulsiones de la ex Yugoslavia, una de las primeras decisiones, exceptuando los delitos considerados contra la humanidad, fue otorgar una amnistía jurídica para los combatientes. Un perdón que subraya la superioridad de la soberanía sobre el derecho Internacional y que ratifica la vaciedad de la calificación de *rogues states* que a veces se usa en el lenguaje de las relaciones internacionales de la pos Guerra Fría.

Por esa razón, al concluirse la guerra se suele firmar un tratado y otorgar una amnistía. Al hacerlo, el Estado y la soberanía se ponen por encima del Derecho Internacional y rubrican el carácter político de la guerra y de la paz.

En suma, Schmitt responde la pregunta radical ¿quién es (físicamente) el enemigo?,

"El enemigo es simplemente el otro, el extranjero, y basta a su esencia que sea existencialmente, en un sentido particularmente intensivo, algo otro o extranjero, de modo que, en el caso extremo sean posibles con el conflicto que no puedan ser decididos ni a través

37 Carl Schmitt distingue tres tomas de posiciones: la toma de tierra, la toma de mar (a partir de los siglos XVII y XVIII, cuando "se abrieron los océanos y se formó la primera imagen global de la tierra", explica en *El nomos de la tierra*, Pág. 31) y la toma industrial, caracterizada por el predominio del número y de lo fabril, ver su escrito -original de 1978- "*La Revolución legal mundial*", en revista *Agora* N.6, Buenos Aires, Verano, 1997, Pág. 131. Ver también las precisiones acerca de estas tomas de posesión contenidas en *El nomos de la tierra*, especialmente Págs. 23 y 31.

38 Carl Schmitt, "*La Revolución legal mundial*", en revista *Agora* N.6, Buenos Aires, Verano, 1997, Pág.142.

39 Prólogo del Dr. Luis María Bandieri. En Carl Schmitt, Clausewitz como pensador político, Pág. 11. El estudioso reitera esta afirmación en la pág. 14, cuando dice que "Clausewitz se guió, para su teoría de la guerra, por la consideración exclusiva de la enemistad absoluta prusiano-napoleónica, es decir, según Schmitt, por una categoría específicamente política...". Pero de acuerdo a los textos leídos, incluyendo el propio que presenta Bandieri, la enemistad no sería absoluta sino real.

40 Carl Schmitt, *El concepto de lo "político"*, Pág. 6.

de un sistema de normas preestablecidas ni mediante la intervención de un tercero "descomprometido" y por eso "imparcial" ".⁴¹

Si algo caracteriza al enemigo es su presencia. El conflicto es presencial, pues requiere de la "participación" y de la "presencia existencial" de acuerdo a la terminología de Schmitt. En el conflicto se requiere una decisión de las partes, en la cual al menos una toma la determinación de enfrentar al otro porque hay una amenaza real o potencial a su forma de vida.⁴²

4. La guerra

En su acepción más simple, para Von Clausewitz,

"La guerra no es otra cosa que un duelo en una escala más amplia".⁴³

Y por ende,

"La guerra es (...) un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario".⁴⁴

Considerando este aserto, cabe sostener que la guerra es una competencia entre voluntades que se expresa en la fuerza de los contendientes, cuya forma singular es trasmutada por el Estado en colectiva, por lo cual la guerra no es un acto privado sino una cuestión que concierne a todos los que pertenecen a una determinada unidad política que es contendiente y que afecta la propia existencia de los que son parte de una agrupación.

Por ello, hay que recordar siempre que la estructura de los ejércitos está en función de su capacidad de anular al adversario, en cualquier esfera donde lo estatal sea (o se sienta) amenazado,

"La guerra es lucha armada entre unidades políticas organizadas, la guerra civil es lucha armada en el interior de una unidad organizada".⁴⁵

En lo estrictamente político, la guerra no se reduce a la panoplia técnica, sino al conjunto de decisiones que radican en el Estado la determinación del enemigo y del interés por contender con él o –si es débil– resistir la lucha.⁴⁶ De ahí que el monopolio de las armas, para seguir la tesis weberiana, esté fundada en el hecho indiscutido que,

41 Ibidem, Pág. 23.

42 Esta afirmación de Schmitt debe ser relativizada, ya que es un hecho cultural que la guerra no precisa para ser tal de un motivo tan tajante y radical, y que los niveles o grados de involucramiento cambian de acuerdo a las circunstancias. La "guerra regulada" es una realidad de cualquier escenario donde se enfrentan contendientes y puede dar como resultado una guerra simbólica, ritual. Eso ocurre, por ejemplo, con las declaraciones de guerra, siendo el mejor caso el de Perón en relación al Eje, que una vez firmada, fue desvirtuada por el líder argentino en aras de un gesto necesario a Estados Unidos y Gran Bretaña, pero no sentido como tal.

43 Karl von Clausewitz, De la Guerra, Pág. 37.

44 Ibidem, Pág. 38.

45 Carl Schmitt, El concepto de lo "político", Pág. 29.

46 "Al estado, en cuanto unidad sustancialmente política, le compete el *jus bellis*, o sea, la posibilidad real de determinar al enemigo y combatirlo en casos concretos y por la fuerza de una decisión propia. Es por lo tanto indiferente con que medios técnicos será realizada la guerra, condición de que el pueblo políticamente unificado esté dispuesto a combatir por su existencia e independencia". Acertadamente Schmitt subraya que los países débiles buscan subsanar su propia falencia por una correcta política de alianzas, lo que inclina al Estado débil a buscar socios y asociaciones donde favorecerse, ver El concepto de lo "político", Págs. 41-42.

"La esencia del concepto de arma está en el hecho de que ella es un instrumento de eliminación física de hombres".⁴⁷

Por ello suponer armas sin enemigos, es decir sin adversarios concretos, es suponer lo político sin política como diría Freund. Para que alguien designe al enemigo como objeto de nuestras armas, debe existir una decisión política que asuma tal operación conceptual.

"Enemigo no es el competidor o el adversario en general. Enemigo no es siquiera el adversario privado que nos odia debido a sentimientos de antipatía. Enemigo es sólo un conjunto de hombres *que combate*, al menos virtualmente, o sea sobre una posibilidad real, y que se contraponen a otro agrupamiento humano del mismo género. Enemigo es sólo el enemigo *público*, puesto que todo lo se refiere a semejante agrupamiento, y en particular a un pueblo íntegro, deviene por ello mismo *público*. El enemigo es el *hostis*, no el *inimicus* en sentido amplio...".⁴⁸

5. El enemigo entre los conflictos históricos y los pos históricos

El propio Schmitt establece una serie de distinciones con respecto a la entidad del enemigo, que por desgracia no ahondó. De sus lecturas de Von Clausewitz se sugiere que la naturaleza entre el enemigo real y el enemigo absoluto es profunda.⁴⁹ Por lo demás, si no fuera así la distinción amigo/enemigo quedaría reducida a una simplificación banal como decía Jules Freund, sin capacidad de marcar los matices.

Tres son los tipos de enemigo que distingue Schmitt. El enemigo convencional, aquel marcado por las circunstancias, que es dinámico y que puede cambiar rápidamente su estatus de amigo a enemigo y viceversa. El segundo nivel es el enemigo real, aquel que amenaza de modo directo la propia existencia, porque sus intereses o su agrupamiento es radicalmente opuesto al otro. Hay que percibir al otro primero como extraño y luego como amenaza. El tercer nivel, en cambio es puramente abstracto. Es el enemigo absoluto, aquel que surge de una identidad planetaria, en la cual el adversario está fuera del orden, del género humano, de la ley o de la civilización. Es un enemigo señalado como tal no por circunstancias concretas sino por abstracciones de valor y como tal nunca deja de ser tal.

Ahora bien

"El enemigo real no se considera un enemigo absoluto y ni siquiera un enemigo de la humanidad en general".⁵⁰

Es de la guerra revolucionaria, puntualiza Schmitt, la que puede transformar al enemigo real del guerrillero en un enemigo absoluto de clase, mundial y global, que preanuncia el enemigo de la civilización, fuera de la ley, el paria del nuevo orden mundial. Si el enemigo real está ligado a la territorialidad, el absoluto se desprende de ella y se configura tanto como enemigo interior y exterior.

Por cierto estas distinciones tienen utilidad.

47 Carl Schmitt, El concepto de lo "político", Pág. 29.

48 Ibidem, Pág. 25.

49 Las otras usadas en este texto son la guerra es un camaleón y la politicidad de la guerra.

50 Carl Schmitt, El concepto de lo "político", Pág. 186. Este texto pertenece a una aclaración del texto citado, en su otro trabajo (también contenido en este volumen) Teoría del Partisano.

En la pos Guerra Fría el enemigo convencional –por no decir nada del real– ha sido sustituido por la convicción de que el único enemigo posible del orden democrático es el no democrático. Y todavía más, a partir de la tesis de Samuel P. Huntington, que ese enemigo del orden democrático es hoy el enemigo de otra civilización que no comparte los valores de Occidente.

Es claro que la imagen desde el MERCOSUR es un poco más amplia. El enemigo es definido como el enemigo de la civilización democrática, arraigada en especial en Occidente, pero extensible al resto. El enemigo de la democracia, del nuevo orden mundial, es en suma el enemigo de la comunidad internacional.

La imagen de la comunidad internacional siempre sugiere un modelo imperial, aun en sus aspectos de colaboración y sustento externo, porque como dice Aron,

“... la guerra se transforma en imperial cuando uno de los beligerantes proclama un principio transnacional cargándose el conflicto interestatal de pasiones partidistas. El enemigo es, entonces y a la vez, el extranjero y el adversario, el hereje o el traidor”.⁵¹

Del mismo modo esto se vincula al diagnóstico de las amenazas emergentes, por lo cual el camino entre el enemigo absoluto y el orden mundial es claro.

AMENAZA Y NIVEL DEL ENEMIGO	SITUACIÓN DEL ACTOR ESTATAL
<p>AMENAZA COYUNTURAL → ENEMIGO CONVENCIONAL</p> <p>Carácter territorial o valórico cambiante en relación a otros enemigos y amigos. Estilo convencional.</p>	<p>El Estado cambia de posición y su diagnóstico también. Las alianzas son intercambiables.</p>
<p>AMENAZA TERRITORIAL → ENEMIGO REAL</p> <p>Carácter relativamente permanente de contraposición de intereses o simbólico pero ligado a la territorialidad. Eventualmente puede tener cierto carácter interno si hay agrupaciones al interior del Estado que estén en divergencia con el poder y apoyen al enemigo exterior. Estilo convencional y partisano.</p>	<p>El Estado percibe la posibilidad de perder todo o parte de su integridad física. Más allá de las alianzas se percibe un peligro existencial.</p>
<p>AMENAZA EMERGENTE → ENEMIGO ABSOLUTO</p> <p>Carácter no territorial, ideológico, disperso y extenso, intra y extra Estado, permanente, además la voluntad de los actores no elimina la tensión originaria ni aún con negociaciones. Estilo partisano y guerrillero de lucha.</p>	<p>El Estado percibe una radical imposibilidad de coexistir en el mismo plano internacional se le combate interior y exteriormente.</p>

Fuente: Elaboración original, 2001.

6. Un caso concreto la imagen del enemigo en las políticas de defensa nacional del MERCOSUR

El impacto de las tesis de la pos Guerra Fría de enemigos globalizados no ha dejado de sentirse en la redacción de las políticas de defensa nacional de los cuatro miembros del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y los dos estados asociados: Bolivia y Chile. En todos estos países se ha pasado de los enemigos convencionales y reales a enemigos de naturaleza difusa que corresponden al concepto de enemigos totales.

51 Raymond Aron, Guerra y paz entre las naciones, Pág. 196.

Ellas se articulan, asimismo sobre la base teórica señalada por las potencias hegemónicas: amenazas y riesgos de carácter global y disperso. Como recuerda el profesor Alwin Bernstein, de la National Defense University, el enemigo de la pos Guerra Fría es inefable.⁵² Pero justamente porque es inefable y difuso es posible aplicar sobre él todo el peso de la ley propia o internacional porque del orden o porque subsiste como amenaza intraestatal en la depredación ambiental, el terrorismo, el narcotráfico o los desplazamientos violentos de población y sus conflictos.

El enemigo actual se vuelve tan difuso y etéreo que desarraigado de la territorialidad no tiene espacio ni lugar concreto, su escenario es externo: misiones de paz, contribución a la estabilidad mundial, incluso intervención humanitaria. La ministra chilena de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, expresa sobre la creación de un centro chileno de misiones de paz unas palabras bien significativas en este aspecto cuando manifiesta que

“Las operaciones de paz nos ponen en contacto *con el mundo real de los conflictos mundiales* y con la solidaridad internacional”.⁵³

Sin duda esta frase es expresiva de una concepción que ha eliminado el conflicto *ad intra* en la región y pretende asociarse a una empresa de carácter global, policial-internacional, en la cual la *realidad* –se subraya este término– es el conflicto desarrollado a miles de kilómetros de Sudamérica.

La Argentina de Menem, el ejemplo más consistente de esta opción, define como sus adversarios a los Estados violadores del sistema internacional, a los adversarios de Estados Unidos, que son los enemigos del género humano, por cuanto se oponen a la constitución de una “comunidad internacional” en forma. Motivo por el cual Argentina concurre más allá de sus fronteras a colaborar en la Guerra del Golfo sin tener un interés nacional directo, pero sí la intención de asegurar su interés como Estado en el concierto global, que le lleva de manera indirecta a asociarse a la OTAN.

Sobre estos antecedentes, y las repercusiones de los atentados terroristas contra objetivos civiles en el mundo, incluida Argentina como receptor de estos actos, se ha verificado en los 90 la transición de las hipótesis de conflicto a las de cooperación. Sin ahondar mayormente, estas nuevas conceptualizaciones tienen por sustento la tesis funcionalista que es posible modificar la conducta de los actores si cambian las señales entre ellos y la agresividad es sustituida por la amistad (Medidas de Confianza Mutua).

Igualmente en el integracionismo se cumple el aserto que este es un camino político, tal como lo entiende Freund.

La exposición más evidente de este punto de vista se produjo de parte del Embajador Permanente de Argentina ante la OEA, Hernán María Patiño Mayer cuando manifestó que,

“Estamos convencidos que no es posible alcanzar una auténtica integración regional o subregional si persisten entre las FF.AA. de nuestros países viejos recelos, desconfianzas o lo

52 Citado en Chris Hables Gray, *Post Modern War*, Pág. 29.

53 *El Mercurio*, 19-V-2000, Pág. C5.

que es aún peor hipótesis de mutuo conflicto, originadas éstas en razones tan absurdas como antihistóricas que hicieron que los países americanos percibieran a sus vecinos como potenciales agresores a la soberanía territorial de sus Estados, ignorando sus identidades preexistentes y el carácter más o menos arbitrario y en muchos casos, más jurídico que real, de los límites interestaduales".⁵⁴

Asimismo, el lazo entre la integración y la nueva concepción estratégica de amistad se verifica en la inauguración del gasoducto de Gas Andes en San Bernardo, cuando el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle improvisó respecto del discurso original, diciendo que la integración,

"nace de una decisión política fundamental, de un compromiso muy explícito de nuestros gobiernos, de un compromiso muy explícito del Presidente Menem, que ha ido posibilitando la integración económica, la cultural y también, ahora, la integración de nuestras Fuerzas Armadas".⁵⁵

Esta política en Argentina ha significado la acuñación del concepto "hipótesis de complementación" para reemplazar la tradicional hipótesis de conflicto. En el caso de Chile y Argentina, esta envuelve una declaración oficiosa unilateral, la del Teniente General Martín Balza, quien niega el 5 de mayo de 1996 la existencia de una "hipótesis de conflicto con Chile" y resalta, en cambio, que "Con Chile, la única posibilidad que existe es de confluencia, de amistad, de comprensión y de respeto".⁵⁶ A su vez, el Ministro de Defensa argentino, Jorge Domínguez, en *El Mercurio* de Santiago de Chile afirmaba:

"El reemplazo de antiguas hipótesis de conflicto por acciones firmemente encaminadas a desplegar actos de transparencia y cooperación entre los estados vecinos es un objetivo prioritario del gobierno argentino".⁵⁷

En ese sentido, puntualiza el ministro argentino, "hemos venido trabajando conjuntamente con las autoridades de la hermana República de Chile en un riguroso proceso de construcción de confianza mutua en el ámbito de las relaciones militares".⁵⁸

En 1999 Argentina declara fenecida la hipótesis de conflicto con Chile, al declarar unilateralmente que la eliminaba de su planificación.⁵⁹ Igualmente el 29 de octubre de 1996 Brasil presentó una nueva Política de Defensa Nacional que deja de considerar a Argentina como la principal amenaza y desplaza su centro de gravedad al narcotráfico y la vigilancia en el Amazonas.⁶⁰ Ese documento congela la hipótesis de conflicto en relación a Argentina.

54 Augusto Varas e Isaac Rojas, editores, *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, Flacso / Stimson Center / Ser, Santiago, 1994, Pág. 14. Más adelante prosigue: "Estamos convencidos también que las fuerzas armadas de nuestros países bajo la conducción de gobiernos representativos de la libre voluntad popular tienen un rol trascendente a jugar en la empresa de la integración continental", ib.

55 *El Sur*, Concepción, 8-VIII-1997, Cuerpo 2, Pág. 1.

56 Paz y Seguridad en las Américas y otros, *El MERCOSUR de la Defensa*, Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1996, Santiago de Chile, 1997, Pág. 105

57 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 14-V-1999, Pág. A2.

58 *Ibidem*.

59 Véase por ejemplo, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 2-VII-1998, Pág. A1.

60 Según *O Globo*, 29-10-1996. Citado en Paz y Seguridad en las Américas y otros, *El MERCOSUR de la Defensa*, Pág. 121.

Chile, por su parte, sin abandonar del todo la hipótesis de conflicto a nivel teórico, según declaró el entonces Ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, ha buscado mitigar su alcance y vigencia

"... para nosotros, una hipótesis de conflicto es una herramienta de análisis que usan los estados mayores de nuestras FF.AA. no sólo con Argentina, sino también con Japón, Europa, para definir que pueda pasar en determinadas situaciones y cuál es la capacidad del país para responder. Es decir, distinguimos entre la hipótesis como herramienta de análisis y la posibilidad de conflicto. *Y esta última la tenemos desterrada hace muchísimo tiempo*".⁶¹

Igualmente, el 21 de mayo de 2000, el Presidente Ricardo Lagos expresaba que si bien la misión original de las FF.AA. era la custodia del territorial de las repúblicas, por lo cual "Nuestras Fuerzas Armadas se prepararon para la hipótesis de conflicto...", pero ahora,

"... nuestras Fuerzas Armadas más que operar con la hipótesis de conflicto, operan a partir de un país que quiera entrar en un mundo que se hace complejo y difícil para nosotros...".⁶²

Esto ha significado que la percepción política del enemigo ha entrado a cuestionar la hipótesis de conflicto en sí mismo. En ese panorama se han sugerido dos grandes tesis. La hipótesis de empleo y la hipótesis de cooperación. La primera consiste en la tesis que las FF.AA. no tienen un enemigo definido, sino que responden a amenazas y enemigos inefables. En consecuencia, las FF.AA. deben estar preparadas para un enfrentamiento sin escenario, patrón ni identidad definida.

La hipótesis de cooperación exige algo más. Supone la coordinación y complementación de las políticas exteriores y de defensa en torno a un programa común, creando por consecuencia un área de política de seguridad –entendida como concordancia interestatal– en la zona del MERCOSUR. Esta hipótesis reemplaza a la del conflicto y tiene por objeto, como aseveró el Ministro José Miguel Insulza, inducir cambios en los actores internacionales de modo de configurar un escenario nuevo. Bajo esa perspectiva se presupone que,

"Hoy los objetivos de nuestra nación y los de nuestros vecinos se tornan plenamente compatibles, en torno a la democracia, la integración y la voluntad de apertura".⁶³

Con lo cual,

"... en la medida en que nos vamos involucrando todos en el proceso de integración y concertación política, las hipótesis de conflicto se van haciendo cada vez más distantes y se crean nuevas perspectivas de avanzar en la generación de medidas de confianza mutua y en la creación de esquemas estables de solución de controversia. Debemos, en suma, usar la integración para aumentar nuestra seguridad y la de nuestros vecinos en la región".⁶⁴

Ello significa para el Presidente Ricardo Lagos la profundización de la implicación política-militar en el modelo del nuevo orden mundial ya que,

61 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 21-II-1999, Pág. D2.

62 "Texto completo.." en *La Nación*, Santiago de Chile, 22-V-2000, Pág. 24.

63 José Miguel Insulza, *Ensayos sobre política exterior de Chile*, Pág. 106.

64 *Ibidem*.

"... también queremos profundizar nuestra participación en las tareas de seguridad globales a través de las misiones de paz que bajo el alero de Naciones Unidas se actúa en diferentes regiones y junto con ello mi gobierno continuará decididamente con la modernización de la defensa nacional, tras el permanente propósito de preservar la capacidad disuasiva del país..."⁶⁵

Todo ello supone que en un escenario internacional precario, la capacidad disuasiva está al servicio de estas misiones de largo aliento para la seguridad internacional, porque como dice el Ministro José Miguel Insulza.

"En la medida en que se han globalizado los medios de producción, se han globalizado también los conflictos y los medios de destrucción. A ello se agrega, además, la proliferación del comercio clandestino de armamentos y las facilidades de acceso a armas nucleares, químicas o bacteriológicas, que pueden potenciar acciones terroristas más allá de lo previsible".⁶⁶

Es decir, la disuasión aparece como una herramienta al servicio de una función de policía mundial. Ahora bien dado que los enfoques cooperativistas suponen al mismo tiempo la no conflictividad de las democracias, el enemigo es siempre un enemigo exterior, difuso, del cual se excluye por principio todo socio o partícipe de un mismo régimen internacional democrático.

7. El espejismo de la guerra convencional sofisticada

Claro está que la imagen de una comunidad internacional castigando a los infractores de la ley universal no es gratis. Bajo la presunción de que los actores estatales de la región no enfrentarán conflictos mediatos o a corto plazo, varios de ellos, especialmente Argentina y Uruguay se han comprometido con modelos de intervención global. Argentina ha ofrecido a Estados Unidos Campo de Mayo para una eventual escuela regional de misiones de paz. Brasil y Argentina han atisbado posibilidades de constituir un cuerpo argentino-brasileño de intervención rápida.

Todo ello tiene por objeto, como sugiere un experto militar, trasladar la conflictividad de los militares desde el plano doméstico al internacional, y desde el plano vecinal al global. Sin embargo, la lectura que esta misión de policía mundial es imperativa para los ejércitos del Mercosur y asociados es apresurada. Torbjøn L. Knutsen subraya el espejismo de la participación en "guerras del futuro", tan alejadas de una periferia que ni siquiera puede comprar armas de cuarta generación sin un permiso de Estados Unidos y menos fabricarlas o exportar "tecnologías sensibles" sin que se considere un peligro para la seguridad nacional de aquel.⁶⁷ El espejismo de la guerra de alta tecnología se deriva de:

"The globally-televised images of the Gulf War contribued greatly to forming an incorrect, popular image of post-Cold War was as hi-tech affairs. Empirical reality offers a very different

65 "Texto completo." en *La Nación*, Santiago de Chile, 22-V-2000, Pág. 24. Más adelante afirmó: "Es preservando y modernizando la capacidad disuasiva de Chile y realizando una política exterior activa y basada en principios como nuestro país puede ser un actor relevante en este mundo que nace. Eso me parece que es esencial para las tareas que tenemos, ib.

66 José Miguel Insulza, *Ensayos sobre política exterior de Chile*, Pág. 19. Previamente decía: "Existe también la globalización de los medios de destrucción. La proximidad que alcanzan los conflictos no sólo se debe a que los vemos por CNN, o a los efectos económicos que nos pueden afectar (...), sino también a que estos conflictos pueden llegar a nosotros por la extensión inesperada de la guerra", ib.

67 Por ejemplo, los complejos nucleares argentino y brasileños; la fabricación del helicóptero de industrias Cardoen; el misil Cóndor en Argentina y otros casos igualmente conflictivos.

picture: the six years from counted 94 armed conflicts in 64 countries, most of which were civil wars fought with low-tech weapons".⁶⁸

El modelo de una "guerra de la información" y de una participación eficiente de las Fuerzas Armadas del MERCOSUR y asociados es incongruente con su propio nivel de combate, con la ausencia de una política de liderazgo en los asuntos mundiales de los países del bloque regional y por sobre todo con la naturaleza de custodia territorial de los institutos armados en la zona. Es decir, sin una decisión "política" y consecuentemente "internacional", no tiene sentido proponer misiones extrarregionales, salvo que se quiera jugar un rol medio en el escenario mundial. Mientras tanto se confirma con toda su fuerza la sentencia de Schmitt, cuando dice:

"El desarrollo de la técnica militar parece conducir a la conclusión de que tal vez existen ya sólo poquísimos Estados a los cuales su respectiva fuerza industrial les permite realizar una guerra con perspectivas de victoria, mientras que Estados más pequeños y más débiles renuncian, voluntariamente u obligados, al *jus bellis* cuando no logran garantizar su independencia mediante una correcta política de alianzas".⁶⁹

En suma, el proceso descrito, de origen ideológico, supone la puesta en primer plano del enemigo absoluto por sobre los otros dos niveles. La formulación de la no territorialidad de las nuevas hipótesis la expuso el Presidente Menem cuando afirmó que "Las hipótesis de conflicto se convertirán en certezas de paz. Todas las políticas de defensa toman carácter de cooperación transnacional".⁷⁰ En este último párrafo, al reconocer su carácter transnacional lo que reconoce es que su imagen de un enemigo se escapa a la consideración de lo "nacional".

Cabe decir en suma, que la categoría de amigo/enemigo ha sido útil para fijar esa transición en las hipótesis y confirmar su carácter estatal, pues al continuar siendo la violencia monopolio del estado, es a éste al que le toca decidir políticamente quienes son sus amigos y enemigos. La integración ha llevado a una nueva confraternidad en que el enemigo se desplaza desde la territorialidad a la no territorialidad, desde su construcción concreta a un espacio indefinido del lenguaje político; desde la "comunidad" al exterior. Bajo este paradigma las políticas exteriores y de defensa cambian sus imágenes del adversario y presionan en lo técnico a una reforma militar –común a casi todos los Estados del MERCOSUR y asociados– que impulsa plantas profesionales, fuerzas de intervención rápida y modelos de cooperación internacional, para llevar a las Fuerzas Armadas a cumplir roles extravecinales.

68 Torbjørn L. Knutsen, A history of International Relations Theory, Manchester University Press, Manchester & New York, 1997, second edition, Pág. 262.

69 Carl Schmitt, El concepto de lo "político", Pág. 42.

70 *El Mercurio*, Santiago, 8-VII-1998, Pág. A1.

¿QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE GANAR EL CONFLICTO ARMADO?

MANUEL CONCHA MARTÍNEZ*

In Chile is necessary to have a tri-dimensional organization that should define and coordinate the Force Structure of the Armed Forces, according to the Political War Aims defined by the Political and Strategic Assessment made by the National Command Authority. Therefore, we should find in our legislation the organization that would fulfill this role and which should be responsible, during peacetime, of the eventual outcome of an armed conflict.

Como una forma de motivar la discusión profesional, el intercambio de ideas y entender la importancia de la estructura de la toma de decisiones en la aplicación de la economía (optimización en la asignación de los recursos) a la problemática de la Defensa Nacional a nivel político-estratégico, al iniciar mis clases una de las primeras preguntas que hago a mis alumnos es la siguiente: **¿Quién es el responsable de ganar el conflicto armado?**

Respuesta alumnos: El Presidente de la República porque él es el que debe responder por la seguridad y defensa del país.

Profesor: No, no es el Presidente de la República porque mi pregunta se refiere a quién es el responsable técnico, es decir el responsable estratégico y no el político-estratégico. Posiblemente, al momento del conflicto armado, las autoridades político-estratégicas ya han cumplido su función en lo que a ellos les compete y mi pregunta va más dirigida a lo estratégico. Los alumnos replican que según la Constitución de la República "en caso de guerra, el Presidente asume la jefatura suprema de las FF.AA.", "puede declarar la guerra, previa autorización por ley y habiendo oído al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)" y "asume la jefatura suprema de las FF.AA."¹ Yo les replico, si bien es cierto que todo lo anterior es correcto, en la práctica, el Presidente no podría ser el que responda por el resultado "técnico" del conflicto armado.

Alumnos: Entonces es el Ministerio de Defensa Nacional junto con el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN).

Profesor: No, porque el primero de ellos sólo se encarga de normar y coordinar al sector y el segundo es el organismo de trabajo y de asesoría tanto del primero de ellos como del CONSENA y la Junta de Comandantes en Jefe. Ellos son organismos pertenecientes al nivel político-estratégico. No tienen ninguna responsabilidad de la conducción estratégica de la fuerza. Por otro lado, no tienen mando sobre las Instituciones Armadas.²

Alumnos: Entonces son cada uno de los Comandantes en Jefe de las instituciones de la Defensa Nacional.

* Profesor de la ANEPE y de la Universidad Gabriela Mistral en Economía de Defensa, Ingeniero Politécnico Militar, Profesor de Academia en Operaciones Unitarias, Magister en Ciencias con mención en Economía (U. de Chile, 1983), Diplomado en Asignación de Recursos de la Defensa Nacional, en la Escuela de Posgrado Naval de Monterrey, USA.

1 "Libro de la Defensa Nacional de Chile", (1995), Ministerio de Defensa Nacional, página 93, Santiago, Chile.

2 *Ibidem*, página 97, B) DFL N° 181, artículo 11.

Profesor: No, no son los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, porque ellos son los responsables e interesados en ganar el conflicto terrestre, el conflicto naval y el conflicto aéreo respectivamente.³ Si bien deben estar conscientes de que son las FF.AA. las que deben ganar el conflicto, cada uno de ellos responde por el accionar de su propia institución dentro del conjunto y no se les puede hacer responsables por el resultado al final del conflicto.

Profesor: Nuevamente repito y amplío mi pregunta considerando la actual legislación de la defensa nacional y haciendo un esfuerzo por encontrar el organismo que debe responder al país por el empleo de la fuerza y por ganar el conflicto armado –no por ejercer la disuasión sino que por tener éxito en la guerra– ¿Cuál es la autoridad u organismo nacional, dentro de nuestra legislación, que tendría, desde tiempos de paz, la responsabilidad de ganar el conflicto armado una vez que éste se materialice? ¿A qué organismo nacional, la ley le podría dar esta responsabilidad?

Alumnos: Después de algunas miradas de suspicacia, de desconfianza y de asombro los alumnos discuten entre sí y con el profesor, ya que afirman que la legislación es clara al respecto. Sin embargo, dada la insistencia del profesor, alguno de ellos se atreve a afirmar: Entonces tendría que ser el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) y/o el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y/o el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA).

Profesor: No, no son ni el CONSUSENA ni el COSENA ni el CONSUDENA, porque éstos son organismos sólo de asesoría al Presidente de la República en materias de Seguridad Nacional y no responden o no son los **responsables** por el resultado del conflicto armado. El primer y segundo consejo sólo asesoran al Presidente en las materias que le competen y el tercero sólo controla las inversiones que se hagan mediante Decreto Supremo y con cargo a la Ley Reservada del Cobre.⁴

Profesor (Insiste): ¿Qué organismo es el que debiera responsabilizarse en preparar la estructura de fuerza adecuada para ganar el conflicto armado y no sólo en asesorar para que se gane el conflicto? ¿Qué organismo debiera ser el responsable de la toma de decisiones ex ante sabiendo que dichas decisiones le van a provocar un costo ex post si las previsiones no fueron hechas con la motivación propia del que va a responder por sus acciones? ¿Qué organismo es el que está más cerca de tomar las decisiones que conduzcan a ganar el conflicto? ¿Quién es el que está más interesado en que se optimice la estructura de la toma de decisiones institucionalizada y que asegurará el uso y el empleo de los recursos presupuestarios con criterios de eficiencia?

Alumnos: Escuchan las palabras de su profesor y se encuentran sorprendidos.

Profesor (zanja el problema y afirma): Desde el punto de vista de:

1. Lograr un efecto sinérgico cuando se emplee la fuerza militar alcanzando una máxima interoperabilidad entre las fuerzas componentes de la maniobra (sin que éstas pierdan su individualidad en el combate).

3 Op. cit. "Libro de la Defensa..." Parte V, página 131.

4 Ibidem, páginas 94 a 98.

2. Responder adecuadamente a la misión que se le encomienda a las FF.AA. con fuerzas que estén bien equipadas, bien entrenadas y capacitadas para resolver el problema con rapidez a fin de restaurar la paz lo antes posible.
3. Obtener el máximo rendimiento de los recursos presupuestarios que se le entregan a las FF.AA. anualmente para financiar la defensa de la nación y sin hacer incurrir al país en mayores esfuerzos que pudieran afectar al desarrollo, en otras palabras, una asignación presupuestaria enfocada más a programas que a instituciones, más enfocada a cursos de acción que a la adquisición de sistemas de armas con ciertas características.

Dado todo lo anterior, si examinamos el artículo 25 del Capítulo IV, del DNL – 207 encontraremos que en ella se establece la existencia de un organismo llamado “Junta de Comandantes en Jefe (J.CC.JJ)”.⁵ Si lo analizamos cuidadosamente veremos que las misiones que se le dan a este organismo tienen íntima relación con los requisitos expuestos, tanto con el empleo de la fuerza como con la responsabilidad de conducirla durante el conflicto. Si eso es así la J.CC.JJ. es el organismo que se aproxima con mayor propiedad al cumplimiento de lo planteado y que responde más adecuadamente a nuestra pregunta inicial.

Así es como uno de los párrafos de mayor importancia dice que: *“A los miembros de la J.CC.JJ. les corresponderá, tanto en tiempos de paz **como de guerra**, el cumplimiento de las decisiones que se adopten referidas a su respectiva institución. Al Presidente de la Junta corresponderá, en tiempo de guerra, **poner en ejecución, previa conformidad del Ministro de Defensa, los acuerdos adoptados y referidos a Fuerzas Conjuntas**”.*

Todo ello significa una necesaria coordinación ex ante a fin de que la estructura de fuerza que se elija responda a las necesidades de la Defensa Nacional en su conjunto y no a las de las instituciones en particular. En la guerra moderna no se concibe una maniobra en que, a lo menos, no participen los medios de dos instituciones de las FF.AA.: un soldado en terreno tomándose una colina y un avión en el aire comprometiendo un blanco con gran riesgo de su vida, mientras el Capitán de un submarino se encuentra lidiando bajo aguas turbias en apoyo a la maniobra global.⁶

Sin embargo también reconozco que es necesario corregir algunos aspectos a fin de hacer viable, en estos aspectos, a la J.CC.JJ. desde tiempos de paz, a fin de que éste sea un organismo que sea validado por las FF.AA. y una contraparte válida. Tal como lo dice el DNL en una de sus partes, si al funcionario militar que presidirá la Junta sólo se le nombra en tiempos de guerra⁷ –y por lo tanto sólo a partir de ese momento se haría responsable de los resultados junto a los demás componentes de la Junta– no va a existir la adecuada previsión en tiempo para que la J.CC.JJ. vaya en la dirección de la búsqueda del éxito del conflicto armado. Más aún, ese nuevo funcionario podría no estar de acuerdo con lo ya obrado produciéndose otro conflicto, ahora de proporciones internas que se sumaría al otro que se trata de resolver. Por otro lado

5 DNL - 207 “Reglamento del DFL N° 181”, capítulo IV “La Junta de Comandantes en Jefe”, artículo 25.

6 *“Las operaciones militares que involucran un solo servicio militar ya son cosa del pasado. Para alcanzar el éxito las operaciones de combate deben aprovechar al máximo todas las capacidades de cada una de las instituciones Armadas... el vencedor será aquél que mejor sea capaz de integrar y aprovechar la potencia de fuego y capacidad de maniobra de las fuerzas de aire, mar y tierra”, en Military Review (enero-febrero 1993), “Operaciones Conjuntas. La Batalla de Convergencia en 4 dimensiones” Toguchi R. y Hogue J. Ejército de EE.UU.*

7 Ver DNL – 207, artículo 22.

y en la práctica, esta Junta de Comandantes en Jefe tampoco tiene acción sobre las adquisiciones de material de guerra que se hacen durante la paz y que van a ser decisivas en la estructura de la fuerza, ya que esa función la realiza el CONSUDENA, en circunstancias de que el artículo 29 del DNL – 207 letras g) y h) dispone que esta Junta debe preocuparse tanto de la instrucción en las FF.AA. como de la estandarización del material de guerra de empleo común.

Por lo tanto mis estimados alumnos ***la opinión de este profesor es que la Junta de Comandantes en Jefe es el organismo que, técnicamente, debe responsabilizarse por los resultados del conflicto armado*** ¿Qué les parece?



CIMI-FAMAE



ARMAMENTOS



SERVICIOS



SISTEMAS DE ARMAS



ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS DE DEFENSA



DESARROLLO DE INGENIERÍA

INGENIERÍA - TECNOLOGÍA - CIENCIA AL SERVICIO DE TODOS

Nueva Santa Isabel # 1640 8° piso, Santiago, Chile.
Teléfonos (56 2) 6743617 - 5107490 - Fax (56 2) 6743670 - 5550944
Web: www.famae.cl - E-mail: famae@famae.cl - famae@entelchile.net

B1 32

A 10 AÑOS DE LA DESINTEGRACIÓN DE LA UNIÓN SOVIÉTICA: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA POLÍTICO-ESTRATÉGICA

ARTURO CONTRERAS POLGATTI*

Ten years after the end of the Soviet Union few people remember the Cold War. The USSR, this giant of international politics of the XXth century, is today mostly a historical landmark and its demise is used only to mark the beginning of post modernism.

Though in History a ten year period is but a second and therefore is insufficient to draw valid lessons, the speed of political change in the postmodern era and the uncertainties of the current period are such, that we cannot ignore the events that surrounded the birth, enhancement and demise of the greatest ideological empire mankind has ever known.

If we allow more time to pass by, the demise of the USSR will lost much of its meaning, except for History. Political and military elites in the West however, can still draw useful lessons from the political process that led to the end of the Soviet Union.

Con toda seguridad, el estudio de la Guerra Fría seguirá sorprendiéndonos todavía durante algún tiempo por sus imprevistas y casi paradójicas consecuencias. De hecho, este proceso conflictivo interhemisférico fue capaz, entre otras cosas, de incubar dos hechos que hasta hace pocos años pertenecían a la esfera de la política ficción: La unidad política de Europa cada día en apariencia menos utópica, y el fulminante derrumbe del imperio soviético y de su instrumento militar, el Pacto de Varsovia.

La descomposición de la Unión Soviética comenzó a mediados de la década de los años 80 con la gradual, pero sistemática erosión de la ascendencia ideológica, política y económica de Moscú en su área de influencia,¹ lo que tuvo un significativo impacto en el sistema de seguridad y de defensa que se había configurado en torno a las fuerzas del Pacto de Varsovia.

Un hito evidente de este proceso es el nombramiento de Mijail Gorbachov como Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética, PCUS, el 11 de marzo de 1985, designación que se produce en un momento histórico particularmente delicado de la política interna de la URSS., que padecía la crisis institucional más grave de toda su historia. La situación que Gorbachov debía enfren-

* Coronel, Oficial de Artillería, Piloto de Ejército y Oficial de Estado Mayor. Profesor de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Magíster en Seguridad y Defensa de la Universidad Complutense; actualmente se desempeña como Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

1 Entre el 4 y el 11 de febrero de 1945 se realizó en Yalta la conferencia internacional que lleva el nombre de esta localidad, en la que participaron los líderes políticos de Gran Bretaña, de Estados Unidos y de la Unión Soviética, Winston Churchill, Franklin D. Roosevelt y José Stalin, respectivamente. En esta conferencia, entre otras decisiones políticas como la organización de Naciones Unidas, la partición y ocupación de Alemania y el ataque de la URSS. a Japón cuando finalizaran las hostilidades en Europa, se diseñó la política que se seguiría con los países que serían liberados de la influencia o de la ocupación alemana, para instaurar en ellos un régimen democrático de gobierno. Con ello, se reconoció tácitamente a Moscú el derecho de liderar políticamente dichas transformaciones lo que, en términos reales, implicó el reconocimiento efectivo de una zona de influencia en la que Moscú ejerció de hecho un poder político hegemónico sin contrapeso. En tal sentido, la miopía idealista e ideológica de los dos aliados occidentales más importantes durante la Segunda Guerra Mundial, fue la causa primera y más importante de la Guerra Fría. En su desarrollo, los actores en conflicto sistemáticamente ampliaron sus zonas de interés geopolítico hasta que el escenario de esta guerra tuvo alcances planetarios, obligando a la mayoría de los países a alinearse en uno u otro bando en un escenario en que el mundo entero era el objeto en disputa. (Nota del autor).

tar se caracterizaba, en opinión de diversos especialistas, por una total ausencia de liderazgo por falta de credibilidad de las autoridades y del sistema.

En ese contexto y con el apoyo de diferentes órganos del partido, Gorbachov dio inicio a la Glasnost, una reforma cultural que a la postre culminó en un proceso totalmente fuera de control. Las noticias provenientes del exterior, especialmente de Occidente, monopolizaron la credibilidad ciudadana, con lo que sus medidas y reacciones generalmente resultaron extemporáneas ante una realidad que las superaba sistemáticamente.

En 1987 se pone en ejecución el proceso de reformas políticas inspiradas en la Perestroika, en cuya aplicación se produce el 7 de diciembre de 1989 un acontecimiento que, en propiedad, puede ser considerado una fecha clave en el proceso de descomposición de la Unión Soviética: Gorbachov anuncia en la Asamblea General de Naciones Unidas² una reducción unilateral de sus Fuerzas Armadas y el retiro parcial de las Unidades militares desplegadas en los territorios de los aliados del Pacto de Varsovia, es decir, de todos los países de la Europa del este, central y oriental conocidos como PECOS. En esta iniciativa de Moscú, planteada en términos de "fomento de la confianza recíproca", no se pidió ningún compromiso como contrapartida a los países miembros de la OTAN ni a los Estados que se beneficiarían con esta medida.

A principios de enero de 1989, casi un mes después de tan sorprendente anuncio, en el marco de las consultas gubernamentales necesarias para la materialización de estas medidas de insospechados alcances políticos y estratégicos, la mayoría de los signatarios del Pacto de Varsovia adhirieron al anuncio de Gorbachov e inician sus propias reducciones de efectivos y de Unidades militares, sin que existiera ninguna coordinación estratégica superior, ya que las fuerzas del Pacto de Varsovia carecían de una estructura militar integrada, con estados mayores y cuarteles generales combinados que fueran capaces de llevar adelante, en forma armónica, una reforma de tan vastos alcances.

En este aspecto, todo parece indicar que los mandos militares del Pacto de Varsovia prácticamente se vieron obligados a reaccionar frente a los acuerdos políticos adoptados por los jefes de gobierno de los países del Pacto y en cuya gestación no tuvieron mayor participación.

En este acelerado proceso, caracterizado por la urgencia en la adopción de importantes medidas de carácter político-estratégico, dos acontecimientos sucedidos en el seno de la URSS, por una parte y en el Pacto de Varsovia por otro, con certeza fueron determinantes en el desarrollo de los hechos relatados.

En primer lugar está el resultado de las elecciones para el Congreso de Diputados de la Unión Soviética, llevadas a cabo en junio de 1989, en las cuales la posición de Gorbachov triunfó en desmedro de la corriente militarista del PCUS. En segundo término se puede citar la resolución unánime del Comité Político Consultivo del Pacto de Varsovia, que a principios de julio de 1989 derogó la Doctrina Bresnev³ acordando expresamente la no intervención en los asuntos internos de los estados miembros.

2 Naciones Unidas. Boletín Informativo de la Asamblea General del 8 de diciembre de 1989.

3 Sin duda, esta resolución del Comité Político refleja el temor que esta doctrina producía en los países del Pacto de Varsovia, cuyas políticas internas siempre estaban supeditadas al reducido grado de libertad de acción que les dejaba el derecho de intervención que ella representaba.

Dos ejemplos son ilustrativos de este temor: la declaración del propio Brezhnev cuando la URSS invadió Afganistán, cuando señaló que "la Unión Soviética no está dispuesta a tolerar un nuevo Chile en sus fronteras"; y la paranoia desatada por el temor de una invasión soviética durante el proceso de liberalización de Polonia, aspecto que el General Yaruzelski reconoció como su principal razón para decretar el estado de sitio en su país: "... evitar una intervención era mi principal preocupación". (Nota del autor).

Esto supuso un importante incremento de la libertad política de los aliados que alejaban, de común acuerdo con la URSS., la posibilidad de que se repitieran las tristemente célebres invasiones de Checoslovaquia, de Hungría y de Afganistán. Los cambios que se estaban llevando a cabo en todos ellos y particularmente en Polonia, estimulados por la propia Unión Soviética, reciben así una señal bastante clara de que los procesos políticos soberanos que en cada uno de ellos estaban desarrollándose en forma distinta a la prevista por la ideología dominante, no serían interferidos.

La debilitada cohesión política e ideológica de los estados miembros del Pacto de Varsovia recibió un impulso decisivo con el impacto que los anuncios de Gorbachov supusieron para su ya desarticulada estructura militar, que sufre las consecuencias inevitables de la improvisación impuesta por las sucesivas reducciones inorgánicas y unilaterales que cada Estado llevó a cabo, las cuales terminaron por desintegrar su unidad y su ya mermada aptitud estratégica. Con ello, la coordinación integrada y combinada del sistema de seguridad y de defensa común que el Pacto suponía, se transforma en una entidad que progresivamente va perdiendo su identidad política y su capacidad militar. De hecho, el Pacto de Varsovia fue disuelto oficialmente apenas dos años después, el 1º de abril de 1991. En ese contexto, el proceso de degradación de la aptitud estratégica del bloque oriental liderado por la URSS. adquirió un carácter dramático por la velocidad con que se sucedían los acontecimientos.

Cronológicamente, desde el punto de vista político y político-estratégico, los hechos más importantes que marcan el colapso del equilibrio del potencial este-oeste hacia fines de la Guerra Fría, son los siguientes:

1989:

- Inicio del repliegue de Unidades soviéticas desde los PECOS.
- Reestudio de la doctrina estratégica de la OTAN.
- Renuncia de la OTAN al aumento del 3% anual en el presupuesto de defensa.
- Reunificación de Alemania.
- Inicio de un acelerado proceso de abandono del sistema socialista marxista de gobierno en los diversos Estados sujetos a la órbita de influencia soviética.

1990:

- Acuerdos entre los presidentes de la URSS., Mijael Gorbachov y de Estados Unidos, George Bush, sobre reducción de misiles balísticos de corto alcance, cese de pruebas nucleares y reducción de armas químicas.
- Abstención favorable de la URSS. en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con motivo de la crisis del Golfo Pérsico, lo que permitió la reacción militar liderada por Estados Unidos contra Iraq.
- Amnistía a los desertores de Afganistán.
- Reducción de la duración del Servicio Militar Obligatorio en casi todos los países del Pacto de Varsovia.
- Definición de una nueva doctrina militar soviética.
- Reducción de las fuerzas nucleares en Europa por parte de Estados Unidos y la URSS.
- Reducción cuantitativa de los efectivos de las Fuerzas Armadas Soviéticas.
- Derrumbe del muro de Berlín.

Mientras ello está aconteciendo se producen las primeras indicaciones positivas de una sistemática descomposición del poder político estatal en diferentes países del mundo socialista, aspecto

que compromete la seguridad y la estabilidad en el área euroasiática de influencia soviética. Esta situación produjo diversas tensiones entre el centro y la periferia, y entre las corrientes políticas emergentes al interior de los Estados individualmente considerados, situación que provocó desde guerras civiles hasta intervenciones militares por parte de Moscú:

- En Yugoslavia, las Repúblicas de Eslovenia y Croacia proclaman su independencia, y junto a Bosnia forman un bloque separatista que se enfrenta a Serbia y Montenegro partidarias del Estado Federal. El proceso político yugoslavo cruza el umbral de la crisis el 20 de mayo de 1990, con el plebiscito de Croacia a favor de la secesión.
- En Eslovaquia cobran fuerza los sentimientos y corrientes nacionalistas que postulan la separación de Checoslovaquia.
- En la URSS., en las repúblicas soviéticas se empiezan a producir manifestaciones independentistas o autonómicas, cuestión que adquiere caracteres preocupantes para los intereses estratégicos de Moscú desde principios de 1991.
- Las Fuerzas Armadas de la Unión Soviética empiezan a mostrar síntomas de indisciplina y de decadencia moral a consecuencia de la propaganda antimilitar y de la deficiente situación económica que las aqueja.

Estos hechos pasaron relativamente inadvertidos para los estrategas y analistas occidentales quienes, centrando su atención en el desarrollo de la Guerra del Golfo, se olvidaron un poco del impacto geopolítico determinante que los procesos políticos de los PECOS tendrían en el futuro inmediato de Europa central, oriental y del este, en el Asia central y en el Cáucaso, y en general en toda la región euroasiática que forma parte de la zona de intereses estratégicos de Moscú, hasta el presente.

En esa perspectiva puede señalarse que la situación político-estratégica emergente en la región no fue de modo alguno el resultado de algún error determinado, sino la consecuencia de una serie de decisiones, acontecimientos y fallas estructurales y orgánicas de diverso tipo, todas ellas coherentes con el creciente estado de inestabilidad e inseguridad política provocada por la fulminante contracción del imperio soviético, cuya capacidad ciudadana, en términos geopolíticos, era prácticamente inexistente, restándole consistencia y viabilidad como Estado multinacional, multiétnico, multicultural y multiconfesional.

En ese contexto, la involución del poder político de Moscú se caracterizó porque en la periferia de su núcleo vital se produjo un resurgimiento de las conciencias e identidades nacionales, dotadas de una resuelta voluntad política para crear Fuerzas Armadas propias que respaldaran los objetivos políticos de autonomía, de independencia o de soberanía que muchas de ellas se habían planteado. Estos hechos, que jalonan la desintegración de la URSS. son los siguientes:

- Intervención militar soviética en Lituania en agosto de 1991.
- Acción militar aeroterrestre en Armenia.
- Decisión de Georgia y de otros estados soviéticos de crear sus propias Fuerzas Armadas.
- Escalada de la crisis yugoslava.
- Fracaso del intento de golpe de estado contra el Presidente Gorbachov.
- Establecimiento de ejércitos nacionales bajo autoridades locales del mismo carácter en Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia.

Hacia fines de 1991 el proceso político de la URSS. mostraba una grave falta de cohesión interna. El modelo de estado comunista implantado en toda la región se derrumbaba irremediabilmente, creando vacíos de poder que serían llenados por fuerzas de diferentes

orientaciones que luchaban por el control de la autoridad local, a la vez que buscaban una nueva forma de relación con Moscú. Estos hechos demuestran, definitivamente, que las identidades nacionales no eran una creación artificial como consecuencia de intereses económicos como explicaba la tesis marxista, sino realidades concretas dotadas de conciencia, de voluntad política y de valores comunes. Su expresión política acusaba, además, una sólida vocación soberana.

En ese contexto, la situación de la URSS. se hacía insostenible. Desde la perspectiva estratégica, la inestabilidad y la incertidumbre política imperante en la región hacía que ésta, junto con configurar múltiples coyunturas conflictivas, adquiriera una connotación polemológica de imprevisibles alcances. En tal sentido debe tenerse en cuenta que los quince estados miembros de la URSS., que en su conjunto abarcan la sexta parte de la superficie del planeta, eran la base del formidable poderío militar de la Unión Soviética. Conscientes de ello y de la necesidad de que una nueva entidad asumiera las responsabilidades políticas ante el inminente colapso de la URSS., los líderes de estos estados se abocaron, durante tres semanas, a diseñar los fundamentos de una forma de gobierno satisfactoria y efectiva para repúblicas tan diferentes como la de Bielorrusia, que es eminentemente occidental y católica, y estados como Azerbaiyán, de mayoría musulmana shiíta.

Hacia fines de 1990 era evidente la necesidad de una reforma del Estado soviético, para lo cual era necesario introducir cambios substanciales al tratado que había dado origen a la Unión Soviética en 1922. Esta necesidad marcó el centro de gravedad de los esfuerzos del gobierno soviético hasta principios de 1991, cuando la mayoría de las repúblicas ya habían declarado su soberanía en tanto que otras, como Georgia y los países bálticos, ya habían proclamado su independencia. Esta situación condicionaba y determinaba toda alternativa posible y viable para que los gobernantes de las repúblicas soviéticas diseñaran una nueva entidad para reemplazar a la URSS. La fórmula que eligieron fue la creación de una comunidad de estados soberanos, que se formalizó en lo que se denominó "Tratado de la Unión".⁴

Este tratado establecía las bases de las competencias legislativas y económicas que regularían las relaciones entre el gobierno central y las repúblicas, que estarían representadas por sus propios gobiernos. No establecía, sin embargo, las delimitaciones de las responsabilidades que configurarían a la Unión como órgano supranacional coordinador y armonizador de las repúblicas soberanas, en el marco de un proyecto político común. La trascendencia de la fórmula diseñada, hizo que el gobierno de la URSS. convocara a un plebiscito que legitimara y diera vida política al nuevo Estado.

Dada la diferente evolución de los procesos políticos de las respectivas repúblicas, las respuestas a esta convocatoria fueron muy dispares. Los países bálticos, que ya había proclamado su independencia, lo consideraron improcedente y lo rechazaron. En tanto que los países eslavos, Rusia, Ucrania y Belorrusia que históricamente han sido el núcleo básico de la Unión, así como las repúblicas asiáticas y del Cáucaso, estuvieron de acuerdo con el referéndum. Efectuado éste, el resultado favoreció ampliamente a la postura oficial. El nuevo órgano político estatal común recibió el nombre de Unión de Estados Soberanos (UES).

Otro hecho que vino a demostrar la grave crisis política que vivía la sociedad soviética fue el intento de Golpe de Estado de agosto de 1991, que junto con desintegrar la escasa

4 Comunicado Oficial de la Secretaría de Informaciones de la Cumbre de Jefes de Gobierno de las Repúblicas Soviéticas. Moscú 28 de enero de 1991.

autoridad que le quedaba al Presidente y al gobierno central debido a la acelerada involución del Estado –proceso que el propio Gorbachov había diseñado e impulsado– proyectó a un primer plano como alternativa de poder a Boris Yeltsin, a la sazón Presidente del Soviet Supremo de Rusia quien, en la lucha por el poder que se desató, postulaba una democratización del régimen y el predominio de las repúblicas sobre la Unión. La situación del Presidente se hizo cada vez más difícil, sumiendo al Estado en una falencia de cohesión sin precedentes que comprometió el futuro de la UES.

En dicho contexto, el colapso definitivo de esta entidad se produce a partir del 1º de diciembre de 1991, cuando el pueblo ucraniano aprueba en un referéndum, con un 93% de los votos, la independencia de Ucrania.⁵ Consecuente con ello, el Presidente Kravchuk declara que “Ucrania es un nuevo estado” y anuncia que no firmará el Tratado de la Unión. Era el fin de la UES y también de la carrera política de Gorbachov.

Para solucionar la fragmentación de hecho del Estado, en el corto lapso de una semana Rusia, Ucrania y Bielorrusia deciden en Brest formar la Comunidad de Estados Independientes (CEI), a la cual adhieren ocho repúblicas más el 21 y 22 de diciembre de 1991, durante la cumbre de Alma Ata. Las circunstancias de este rápido consenso y la superación de las desconfianzas mutuas por países que mayoritariamente se habían pronunciado por la independencia política, se explica, según analistas especializados,⁶ por la postergación de una definición sobre los problemas inmediatos más graves de la economía y de la defensa común, y porque al no presentar la CEI un centro hegemónico, esta modalidad de asociación política era aceptable para las aspiraciones nacionalistas de las repúblicas.

Acto seguido, los jefes de gobierno de la CEI solicitaron a Gorbachov su dimisión, pero ésta no se produce sino hasta el 25 de diciembre de 1991, dos días después que el Soviet Supremo se disolviera por falta de quórum.⁷ Gorbachov hace entrega de su cargo y prerrogativas nucleares al nuevo Jefe del Gobierno, Boris Yeltsin.

Durante la primera reunión celebrada en Minsk, los once estados de la CEI⁸ acordaron medidas para la coordinación de aspectos políticos y estratégicos de vital importancia, entre los que destacan el mando unificado de las Fuerzas Armadas, la centralización del arsenal nuclear, la privatización de la economía y las políticas para atraer la inversión extranjera.

Dentro de los fundamentos políticos y orgánicos de la CEI con alcances estratégicos o político-estratégicos destacan los siguientes:

- Las repúblicas tienen igualdad de estatus y se comprometen a actuar según el bien común general.
- El comando y control de las estructuras militares sería ejercido por Rusia. Para tal efecto se nombró como Comandante en Jefe de las Fuerzas Unificadas de la CEI al Mariscal Shaposhnikov, quien fuera Ministro de Defensa de la ex URSS.⁹

5 Cable Agencias. Kiev. 1º de diciembre de 1991.

6 Angel Maestro. Entrevista personal realizada por el autor en Madrid, el 26 de abril de 1996.

7 Itar Tass. Cable. Moscú, 23 de diciembre de 1991.

8 Se abstuvieron de participar en la CEI los estados bálticos que se independizaron en septiembre de ese mismo año, y Georgia, cuya autonomía ya había sido proclamada aunque no reconocida. (Nota del autor).

9 Este liderazgo otorgado a Rusia en el ámbito militar, fue resistido desde el primer momento por Ucrania y Kazajistán. (Nota del autor).

- Las repúblicas con arsenales nucleares estratégicos acordaron transferir su control a Rusia. Respecto al armamento nuclear táctico resolvieron su entrega a Moscú para su destrucción.
- Las repúblicas reconocen, aceptan y prometen respetar las fronteras existentes.
- Todas apoyan a Rusia en la conservación de su asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Rusia será la heredera jurídica de la URSS. y de las embajadas soviéticas en el exterior, con la sola excepción de las representaciones de Ucrania y Bielorrusia en la O.N.U.
- El rublo será la moneda común de la CEI.

La situación militar de Rusia y de la Comunidad de Estados Independientes

La dimensión estratégica de los acuerdos para la conformación de la CEI consideró el mantenimiento de una estructura militar que, bajo el nombre de Fuerzas Armadas Unificadas, estaría subordinada a la autoridad suprema del Consejo de Jefes de Estado de la Comunidad. Sin embargo, los problemas comenzaron por las diferentes concepciones que sobre la organización, mando y control de estas fuerzas tenían los diferentes Estados. En ese sentido, las repúblicas asiáticas y Rusia, estimaban que las fuerzas sujetas a un mando unificado debían ser tanto las estratégicas como aquellas de propósito general.¹⁰ Esta posición era sustentada también por los Estados mayores y en general por todo el estamento militar.

Ucrania, en cambio, postulaba un mando colegiado circunscrito sólo a las unidades estratégicas y únicamente mientras éstas permanecieran desplegadas en su territorio; el mando de las unidades convencionales, debía estar sujeto sólo a las autoridades nacionales.

La posición ucraniana encontró receptividad en las repúblicas de Azerbaiyán y Moldavia que apoyaron la creación de Fuerzas Armadas nacionales, con lo cual las tensiones al interior de la CEI, con toda seguridad estimuladas por un amplio recelo histórico hacia Rusia,¹¹ hicieron inviable la idea de un espacio defensivo único con una sola organización militar para toda la CEI. Esta aspiración, que estratégicamente era lógica desde la perspectiva militar, carecía de bases sólidas en el plano de los divergentes objetivos políticos que tenían los miembros de la Comunidad. La consecuencia inmediata fue el aumento de las tensiones entre la aspiración de Rusia de conservar unas Fuerzas Armadas unificadas y una CEI que no las quería. En ese sentido, las presiones de las Fuerzas Armadas Soviéticas sobre el Presidente Yeltsin se fueron incrementando a medida que las responsabilidades respecto de ellas por parte de las repúblicas

10 La doctrina soviética hacía una diferencia entre las fuerzas nucleares a las que consideraba como estratégicas y las convencionales que, clasificadas como de "propósito general", cumplían funciones de combate en los diversos niveles de la conducción militar, según se deduce de la descripción y características de las Fuerzas Armadas Soviéticas contenido en las publicaciones "Soviet Military Power", Department of Defense of the United States, Ediciones 1987, 1989 y 1990.

11 La historia de Rusia desde la época del imperio hasta el derrumbe de la URSS., es bastante sugerente cuando se refiere a la aspiración geopolítica de Moscú para acceder a los mares calientes, de donde se deduce que este objetivo es uno de los factores de las causas reales en la serie de conflictos que recurrentemente Rusia ha sostenido con sus vecinos, tanto de Asia como de Europa. En ese proceso, muchas naciones fueron sometidas por la fuerza, en tanto que las más discolas fueron sistemáticamente deportadas y desarraigadas de su tierra, transformando a pueblos enteros en extranjeros en medio de otras naciones. Esta política expansionista creó verdaderos traumas en todos los pueblos que fueron sometidos, hegemonizados o forzados a transformarse en sus "aliados naturales", los cuales incorporaron a su memoria colectiva los padecimientos que sufrieron en diferentes épocas, entre las cuales destacan, por constituir hitos en la historia rusa, los gobiernos de Iván El Terrible (1547-1584), Catalina La Grande (1762-1796) y Joseph Stalin (1929-1953). (Nota del autor).

iban siendo progresivamente abandonadas. Era el vano intento para evitar una división que era inminente.

En mayo de 1992, Rusia acepta como un dato objetivo de su situación político-estratégica, la imposibilidad política de contar con unas Fuerzas Armadas únicas en el seno de la CEI, y crea su propio Ministerio de Defensa, designando como titular de esta cartera al General Pavel Grachov, que había sido el Comandante de las Unidades de Paracaidistas en Afganistán. En el plazo de cinco meses, Rusia incorpora a sus Fuerzas Armadas a todas las unidades e instalaciones desplegadas en el territorio de la Federación Rusa y en las repúblicas ex soviéticas, con la sola excepción de aquellas estacionadas en Ucrania y Bielorrusia. Asimila también a las fuerzas acantonadas en los PECOS e inicia su repatriación en el marco de una planificación de mediano plazo.

Paralelamente, inicia negociaciones bilaterales con las repúblicas ex soviéticas para definir qué material bélico que pertenecía a la URSS les sería entregado a ellas, cuál sería evacuado y cuál quedaría en poder de Moscú, aspectos que serían protocolizados en acuerdos específicos con cada estado, según el estatus jurídico de Rusia como sucesora legal de la disuelta URSS.

En el ámbito naval, Rusia quedó con el control absoluto de las flotas del pacífico, del Mar del Norte y del Mar Báltico. La flotilla del Mar Caspio fue repartida en forma equilibrada con Azerbaiyán, Kazajistán y Turkmenistán. En cuanto a la flota del Mar Negro, el conflicto por su reparto con Ucrania¹² permaneció activo y sin una solución definitiva hasta 1997.

Las dificultades de la CEI en el ámbito de la defensa y de la seguridad común, sin embargo, no significaron su total parálisis militar ya que ella, por el contrario, hizo todo lo que era factible hacer en este campo. El 9 de octubre de 1992, en la cumbre de Bishkek, los jefes de estado llegaron a importantes acuerdos militares que permitieron la coexistencia de instituciones de defensa nacionales y de las Fuerzas Armadas Unificadas, cuyo mando supremo quedó subordinado al Consejo de Jefes de Estado de la CEI.

En cuanto al arsenal nuclear, la totalidad de las armas de este tipo, tanto estratégicas como tácticas, que se encontraban desplegadas en Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia, fueron retiradas al territorio de la Federación Rusa y su destino fue resuelto en el marco de los acuerdos estratégicos y nucleares START I y START II suscritos por la ex URSS. En el proceso para su desmantelamiento, traslado, almacenamiento, destrucción o redespiegue, Rusia contó con la ayuda económica de Estados Unidos, porque su maltrecha economía no se encontraba en condiciones de solventar dicha inversión. En las negociaciones para definir el mando y control del arsenal nuclear, hasta completar el desarme nuclear total de las ex repúblicas de la Unión Soviética, las mayores dificultades se presentaron con Ucrania, que tenía desplegado en su territorio el 10% de la capacidad estratégica de la URSS. Ello, principalmente, porque en virtud a la ancestral desconfianza hacia la política hegemónica de Moscú, Ucrania no estaba dispuesta a permitir que Rusia detentara por sí misma el control del arsenal nuclear desplegado en su territorio.

En medio de todo este proceso de desintegración del Estado soviético, y de una merma sostenida de su aptitud estratégica, de la pérdida de su hegemonía política, militar e ideológica,

12 La flota del Mar Negro se transformó en el principal objeto de conflicto con Ucrania y gravitó en la agenda bilateral desde que su solución quedó unida al destino de la península de Crimea y del puerto militar de Sebastopol. (Nota del autor).

de los esfuerzos de recomposición de la unidad en otras formas de estado para conservar lo que era políticamente viable de mantener, la capacidad disuasiva estructural e integral de la fuerza militar de la CEI en general y de Rusia en particular, se vio seriamente afectada. Ello, unido a una sobrevaloración de las reales capacidades de los actores en conflicto, dio margen a innumerables procesos políticos de vastos alcances polemológicos o directamente bélicos, que requerían de una eficaz participación del instrumento militar para llevar a cabo un manejo de conflictos serio, políticamente realista y estratégicamente competente.

Uno de los factores más críticos fue el impacto moral que la situación ejerció en la fuerza militar, cuyos efectos se hicieron sentir individual y colectivamente. Dada la vertiginosa velocidad de los cambios acaecidos a partir de 1985, difícilmente las Fuerzas Armadas soviéticas iban a poder asimilarse sin traumas a una situación sobre la cual nunca se les consultó su opinión en forma previsoramente, sino cuando las decisiones políticas que desencadenaron los acontecimientos ya estaban tomadas, y ya no existía forma alguna de recuperar la libertad de acción por parte de las autoridades centrales, las cuales se limitaron a reaccionar, tardíamente, desde que las reformas de la *glasnost* y de la *perestroika* se transformaron en el motor de un proceso totalmente fuera de control. Según informes atribuidos a la propia estructura militar soviética, sólo la disciplina hacía que las Fuerzas Armadas soportaran estoicamente una política que juzgaban incoherente.

En dicho contexto las Fuerzas Armadas soviéticas, sustentadas en la fuerza aglutinadora de la ideología que animaba al estado socialista, en un corto espacio de tiempo fueron impactadas por dos hechos que constituyen hitos trascendentes en el proceso desintegrador de la Unión Soviética. El abandono de la ideología marxista oficial en diciembre de 1991 y el derrumbe, pocas semanas después, de la URSS., todo lo cual sorprendió y desconcertó a los militares.

Durante el proceso que culminó con esos trascendentales e históricos acontecimientos, los mandos militares reaccionaron con sucesivos estudios para modernizar el Sistema de Seguridad y de Defensa Común para hacerlo más flexible, eficiente y funcional, y para satisfacer los anuncios de las "resoluciones" militares¹³ del Presidente Gorbachov. Las medidas que pretendían implementar demuestran cuán apartadas de la realidad y de las decisiones políticas se

13 Por su naturaleza, las medidas que adopta un Jefe de Estado en su condición de tal son eminentemente políticas, razón por la cual sus resoluciones se sitúan en ese nivel de la conducción, aspecto que es aceptado por todas las disciplinas científicas de las ciencias políticas y de la sociología. En este sentido, llama la atención la errática conducta del Presidente Gorbachov a quien se le observa en los momentos más críticos del proceso político soviético, cada vez con mayor frecuencia, disponiendo asuntos propios de niveles subordinados, lo que deja en evidencia la existencia de un gran vacío entre el nivel político, responsable de concebir objetivos y de conducir integralmente al estado en su consecución, y el nivel táctico, que por definición es el encargado de la ejecución de las actividades que provocarán el efecto que desean los niveles superiores de la conducción militar y del Estado.

Todo ese espacio intermedio que se aprecia como vacío por los actos presidenciales, y que corresponde al de la necesaria interacción político-estratégica y al de la estrategia que da coherencia a las acciones de los ejecutantes, puede explicarse a través de algunas hipótesis, como por ejemplo: por la costumbre de usurpar las funciones de niveles inferiores por excesivo centralismo; por el carácter impetuoso del líder, estimulado por un poder absoluto o bien por una necesidad imperiosa del mando ante la incompetencia de los subordinados, entre otras.

Creo que el caso del Presidente corresponde a la actitud característica de un líder que, careciendo de una visión de conjunto y del dominio del tiempo y del espacio disponible para actuar, pierde el control de los acontecimientos y prescinde de los niveles responsables de concebir la forma de ejecutar sus políticas o directrices. Cuando ello ocurre, la dirección política se encuentra en la antesala del colapso del principio de su autoridad integral. Cualquiera que sea la verdadera razón que explique la forma de mandar de Gorbachov, ello demuestra una disfunción en el ejercicio de su liderazgo político. (Nota del autor).

encontraban las Fuerzas Armadas soviéticas. Las resoluciones estratégicas adoptadas por el gobierno en el marco de la perestroika y las reacciones de las Fuerzas Armadas al respecto, indican una clara marginación de las autoridades militares competentes¹⁴ de los procesos de toma de decisiones en materias que eran vitales para la existencia del Estado, lo cual fue determinante en el rumbo que siguió el acelerado proceso de descomposición política de la URSS.

Una de las mejores demostraciones de los niveles de desconcierto y de la falta de realidad que llegó a imperar en las Fuerzas Armadas soviéticas se produjo cuando el mando militar creyó poder conservar la unidad del instrumento bélico sobre un territorio que no estaba sujeto a la jurisdicción de ningún estado en particular, creencia que prevaleció en la oficialidad, principalmente joven, hasta el primer trimestre de 1992. Fueron precisamente las agresivas manifestaciones de esta oficialidad, en las diferentes guarniciones, la que forzó la intervención personal del Mariscal Shaposhnikov, Comandante de las Fuerzas Armadas Unificadas de la CEI,¹⁵ para calmar los ánimos y mantener los restos de una disciplina ya severamente comprometida. No obstante, los militares se demoraron todavía varios meses en reconocer la realidad, con lo que su ánimo pasó del desconcierto al escepticismo, contexto en el que se consolidó la percepción de que la Patria Soviética había sido traicionada por la clase política.

Alcanzado ese grado de desmoralización, las preocupaciones de los militares empezaron a centrarse en los inmediatos problemas personales y familiares de tipo social, económico y de alternativas para el futuro. En dicho contexto, las promesas incumplidas, el atraso sistemático o el no pago de los sueldos, la conciencia creciente de que la "patria soviética" a la que servían estaba moribunda, y la desvalorización social y funcional de la profesión militar aumentaron la frustración. El desencanto, la incredulidad y el desprecio a la clase política se extendió con inusitada fuerza hasta minar en forma importante las virtudes y el sentido del deber militar. Sólo los restos de una deteriorada disciplina, impidieron que el derrumbe del imperio soviético no cristalizara en un estallido de violencia incontrolado.

En ese estado de cosas, el viejo expediente utilizado por Stalin durante la Segunda Guerra Mundial para reavivar el sentido de nacionalidad y del patriotismo ruso, fue nuevamente empleado con bastante éxito en estas nuevas circunstancias. En efecto, cuando perdida toda esperanza de una nueva unidad política soviética, premisa básica para la existencia de unas Fuerzas Armadas comunes y se crearon las Fuerzas Armadas de Rusia, se produjo un auge del sentimiento ruso de nacionalidad que hizo posible, en importante medida, la sustitución exitosa de la "patria soviética" por la "vieja patria rusa". En consecuencia, restituido el orgullo de pertenecer a una nación políticamente organizada desde antaño y con raíces milenarias, hizo que formar parte de los ejércitos rusos de secular y gloriosa tradición, también fuera

14 Las informaciones disponibles permiten afirmar que los Estados Mayores de la estructura militar del Pacto de Varsovia no fueron consultados en las trascendentales medidas que unilateralmente adoptó la Unión Soviética en lo referido a la reducción y retiro de fuerzas militares de los PECOS, del mismo modo que los Estados Mayores de la Unión Soviética no lo fueron en lo relativo a las resoluciones del gobierno central en el marco del conflicto existencial que prevaleció en el proceso político interno que culminó con la desintegración de la URSS. Por el contrario, si lo fueron, deduzco sólo dos interpretaciones: 1º, fueron consultadas tardíamente, cuando su parecer no podía cambiar el curso de los acontecimientos, o 2º, los niveles directivos de las Fuerzas Armadas soviéticas eran simplemente impotentes para expresar una opinión profesional que contradijera a las políticas oficiales. Creo que lo sucedido refleja una mezcla de ambas posibilidades. (Nota del autor).

15 Entrevista citada. Angel Maestro.

considerado por los militares ex soviéticos como un honor, aunque de dudoso reconocimiento social.

La decadencia estratégica y militar rusa se detuvo en algún punto de dicho proceso y dio muestras de una cierta recuperación que, aunque importante, se encontraba lejos de igualar los alcances estratégicos de las Fuerzas Armadas soviéticas.

Los problemas estratégicos y militares derivados de la desintegración de la URSS.

Desde una perspectiva político-estratégica, los problemas más importantes derivados del colapso de la URSS. se presentan en tres espacios geoestratégicos concéntricos que convergen hacia Moscú. Desde la periferia hacia el interior estaban el área de los países del Pacto de Varsovia, la de la Unión Soviética y la de la propia Federación Rusa. En cada una de ellas, la contracción del poder político del imperio generó vacíos de poder que, a su vez, dieron origen a procesos conflictivos que fuerzan decisiones, del más alto nivel, para evitar una desintegración militar que escalara en un estallido de violencia generalizado.

En los países del Pacto de Varsovia el problema básico era la retirada de las Unidades soviéticas de los PECOS, cuyos habitantes, en forma creciente, empezaban a considerarlas como fuerzas de ocupación. Este sentimiento, que reflejaba el paulatino deterioro de las relaciones con la población local, se incrementaba a medida que los partidos comunistas perdían el monopolio del poder en cada país y según el comportamiento social de las tropas soviéticas, el cual evidenciaba un peligroso grado de descomposición moral que podía ser el preludio de males mayores. Esta situación obligó a Moscú a la definición de prioridades para una evacuación escalonada de sus fuerzas, para lo cual se elaboró un calendario de repliegue que preveía finalizar a fines de 1994. En el mismo programa se incluyó, aunque no pertenecían al Pacto de Varsovia, a las fuerzas acantonadas en Mongolia y Cuba, que fue completado en 1992 y 1993, respectivamente.

Dicha cronología consideraba la evacuación durante 1991 de Hungría y Checoslovaquia; en 1992 de Polonia, donde quedaría sólo un pequeño contingente para facilitar el retiro de las unidades desplegadas en Alemania; en 1993 de Lituania; y en 1994 de Alemania, Estonia y Letonia.

La retirada de estos países planteaba una serie de imperativos que debían resolverse antes del inicio del repliegue, tales como la reubicación de las fuerzas y la construcción de la infraestructura social y militar necesaria en el territorio metropolitano. Este problema, de por sí inmenso, se incrementó con el desmembramiento de la URSS, ya que esta tarea, que inicialmente sería abordada en forma compartida por todos los integrantes de la Unión Soviética, terminaría siendo asumida sólo por Rusia y su debilitada economía.

No obstante la urgencia que apremiaba a los países miembros del Pacto de Varsovia para que la repatriación culminara cuanto antes, el realismo político de los PECOS destacó por su acertada moderación, aspecto que contribuyó en importante medida a suavizar las tensiones inherentes a los respectivos procesos de democratización que se estaban llevando a cabo y que en el fondo reflejaban una profunda desconfianza y temor hacia Moscú. Por su parte, la férrea determinación con que Rusia enfrentó en esos países las manifestaciones de indisciplina de sus tropas, permitió llevar a cabo una repatriación con orden y dignidad (en algunas partes las tropas lo hicieron incluso desfilando) lo que no deja de llamar la atención si se recuerda

que el estado de las unidades era tal, que en muchos casos los militares vendían sus uniformes y armas para poder subsistir.¹⁶

El problema, en cambio, fue mucho más polémico en el ámbito territorial de la URSS, que se fragmentó en múltiples repúblicas que progresivamente se fueron pronunciando en favor de la independencia total o por grados de soberanía incompatibles con el proyecto de Unión original propuesto por Rusia, como demuestran el fracaso de la Unión de Estados Soberanos y el difícil nacimiento de la CEI. En este caso, el problema militar era más complejo porque se trataba de las fuerzas armadas comunes de las repúblicas soviéticas, de manera que la conflictividad era proporcional a los nuevos objetivos que cada una de ellas se había planteado.

En este sentido, destacan fines políticos tan divergentes, opuestos o no integrables como los de los países bálticos que rechazaron de plano todo acuerdo que limitara en cualquier forma su independencia, las aspiraciones de soberanía de Ucrania, Bielorrusia y Georgia, y la actitud de las repúblicas asiáticas que eran partidarias de establecer una nueva forma de integración política.

De tal manera, la solución al problema militar de la URSS adquiría una dimensión política que desde el nivel vecinal se extendía con inusitada fuerza al ámbito internacional, involucrando a la comunidad internacional y particularmente a Europa occidental y la OTAN. En esa perspectiva el orden político que sustituyera a la URSS. sería determinante para la resolución de problemas estratégicos vitales para impedir la proliferación de estados nucleares –que a toda costa querían evitar tanto Rusia como Estados Unidos– y la expansión del integrismo islámico, que constituiría un factor geopolítico y geoestratégico gravitante en la redistribución del poder en la región euroasiática y especialmente en el Asia Central.

Otro problema potencialmente conflictivo que debía ser solucionado era el carácter multiétnico y multinacional de los cuerpos de Oficiales, de Suboficiales y de tropa de las unidades, lo cual era incompatible con el carácter nacional de estos nuevos Estados, lo que implicaba el riesgo de generar sentimientos de lealtad compartida que podían llegar a comprometer la cohesión, el sentido de pertenencia y la aptitud estratégica de sus recién creados ejércitos. Este aspecto, que continúa siendo especialmente sensible en el contexto territorial de los Estados surgidos de la disolución de la ex Unión Soviética se debe, principalmente, a que sus poblaciones están formadas por pueblos de diferentes razas, culturas y nacionalidades, como consecuencia de las políticas de deportación masiva aplicadas por Stalin, que procedió en forma sistemática como medio de castigo y de control político, al traslado y dispersión forzosa de pueblos y nacionalidades completas, a los que se acusó de cooperar con Alemania durante la Segunda Guerra Mundial o bien de ser contrarrevolucionarios.

Fue en estas circunstancias, en el marco de la situación más amplia ya descrita, que el 17 de enero de 1992 el Presidente ruso decretó, en acuerdo con los presidentes de las repúblicas

16 Durante una época, los despachos de las agencias noticiosas dan cuenta, regularmente, del comercio de especies militares pertenecientes al antiguo Ejército soviético en las calles de las principales ciudades de los PECOS. La situación alcanzó tales dimensiones que el comercio clandestino y abierto de armas provenientes del Ejército soviético se transformó en una importante causa de preocupación para la seguridad de los países de toda Europa, por las facilidades que ello implicaba para los grupos terroristas y la proliferación de armamento en poder de particulares, al margen del control estatal. (Nota del autor).

involucradas, la incorporación a Rusia de todas las tropas desplegadas por la URSS en Alemania, Polonia, estados Bálticos, Georgia, Cuba y Mongolia. El 20 de marzo puso bajo jurisdicción de Moscú al Distrito Militar Transcaucásico, base de la estructura estratégica que integraban los territorios de Armenia, Azerbaiyán y Georgia. El 1 de abril hizo lo propio con las fuerzas desplegadas en Moldavia.

El deterioro progresivo de los vínculos entre el centro y la periferia así como el incremento del sentimiento nacionalista en las diferentes repúblicas, todas las cuales terminaron aspirando a crear sus propias fuerzas armadas, obligó a Moscú a adoptar estas medidas que, en términos generales, se puede decir que le permitieron limitar y mantener los conflictos inter e intraestatales dentro de ciertos límites geográficos e impedir su propagación.

Pero el problema estratégico era muchísimo más complejo, siendo uno de los tópicos más conflictivos el de los arsenales nucleares y el de la reducción de armamentos, respecto de los cuales, tanto la URSS como el Pacto de Varsovia habían suscrito acuerdos con la OTAN y Estados Unidos. Los grandes cambios producidos en el bloque socialista y la desaparición de los actores políticos que habían firmado tales acuerdos amenazaban con transformar sus contenidos en letra muerta. En otras palabras, el marco jurídico para el control de armamentos de la era bipolar simplemente no reflejaba la nueva realidad. En este aspecto, la preocupación básica de los países de la OTAN para impedir la proliferación nuclear se expresó en su exigencia para el reconocimiento de los nuevos Estados, el que éstos debían reconocer a Rusia como la heredera única y exclusiva del poder nuclear soviético.

Esta exigencia fue la que hizo posible en 1992 el acuerdo de Alma Ata, a través del cual los miembros de la CEI convinieron transferir a Rusia el control del arsenal nuclear estratégico, cuyo empleo quedó sujeto a consulta con los presidentes de los Estados miembros; la entrega de todo el armamento nuclear táctico y de los 28 depósitos de apoyo directo de las unidades soviéticas con capacidad nuclear; y la desnuclearización de Ucrania, Bielorrusa y Kazajstán, que fue ratificada por estos países en la Conferencia de Lisboa.

Otros acuerdos que imperativamente debían cumplir Moscú y los países de la ex URSS para la solución de sus diferencias político-estratégicas eran los Tratados de Viena sobre Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa (CFE); de Medidas de Confianza y de Seguridad Común (CSSBM); de Armas Químicas y Biológicas; y el Tratado de París firmado el 19 de noviembre de 1990 entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Este tratado buscaba crear un nuevo equilibrio de fuerzas en Europa Central basado en la reducción de armas convencionales, respecto de las cuales se establecían límites precisos para cada sistema de armas. Todo material que excediera los máximos acordados debía ser red desplegado fuera del área de cobertura del Tratado que incluía toda la extensión geográfica de Europa, es decir, desde los montes Urales hasta el océano Atlántico.

En definitiva fueron dichos tratados y las negociaciones llevadas a cabo en el CCAN los que permitieron a los países de la ex URSS aceptar un punto de partida común para el reparto de las fuerzas armadas soviéticas y definir qué y cuánto correspondería a cada uno de ellos, a la vez que se alcanzaban compromisos sobre la magnitud de las fuerzas convencionales que mantendrían en el marco de la CEI.

En resumen el territorio de la ex URSS. se convirtió en un conjunto de quince repúblicas soberanas, diez de las cuales acordaron integrarse a una nueva entidad política creada para llenar

el vacío dejado por la URSS, la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Se marginaron definitivamente de esta organización las Repúblicas Bálticas que, extraordinariamente celosas de su soberanía e independencia, veían a la CEI como una nueva forma del hegemonismo histórico de Moscú. Georgia y Azerbaiyán tampoco se incorporaron entonces a la Comunidad por razones de política interna e internacional, aceptando el estatus de observadores con vista a una eventual posterior incorporación, como de hecho ocurrió.

En esa línea, Moscú hizo grandes esfuerzos para que la CEI fuera uno de los instrumentos de la política exterior de la Federación Rusa para mantener su influencia sobre lo que considera "su extranjero próximo", el cual comprende un vasto espacio geográfico que pertenece a un conjunto de repúblicas respecto de las cuales tiene una serie de intereses políticos, económicos y estratégicos que considera vitales.

Como ejemplo de los alcances de estos intereses se puede citar en el campo político, el valor de esta zona como espacio de seguridad frente a la expansión del integrismo islámico y a la influencia de otras culturas no asimiladas al sistema político e institucional ruso, la permeabilidad de las fronteras para el tráfico de drogas y el contrabando de armamento y tecnologías de aplicación terrorista y, sobre todo, la necesidad de hacer frente a los riesgos y amenazas de diverso tipo que implican los conflictos reales y potenciales que han estallado en las repúblicas ex soviéticas.

En lo económico, la interdependencia de la economía rusa de productos energéticos, estratégicos y agrícolas, así como la circulación del rublo como moneda común, hacen que Moscú no pueda prescindir de esta área para la consolidación de su nuevo sistema económico.

En lo militar, este escenario tiene un alto valor geoestratégico desde una perspectiva convencional, frente a una OTAN que lenta pero inexorablemente tiende a acercar sus fronteras al espacio de irradiación de la influencia rusa.¹⁷

En Rusia, el colapso del poder soviético también repercutió en forma importante en la estructura institucional de este estado federal, que está compuesto por 49 regiones administrativas y 6 provincias, 17 repúblicas autónomas, 5 regiones autónomas y 10 distritos autónomos, cuyas poblaciones están compuestas por nacionalidades, culturas, etnias, lenguas y religiones, con un tejido social que presenta similares características a las que tienen las repúblicas de la desaparecida Unión Soviética. Del mismo modo Moscú y San Petersburgo gozan de considerable autonomía.

Estas unidades autónomas, que fueron creadas principalmente en la época de Stalin a través de su política de deportaciones masivas y de integración forzosa, no reflejan las condiciones étnicas, históricas y geográficas de los pueblos que las integran, de manera que éstos se han transformado en los actores de los procesos independentistas y de soberanía que a partir de 1989 se activaron en las diferentes repúblicas de la Federación.

17 Hacia esa fecha se habían iniciado los estudios para la ampliación de la OTAN incorporando a varios países de la Europa del este, central y oriental. La materialización de la primera ampliación en 1997 no dio por concluido este proceso sino que, por el contrario, éste ha continuado hasta el presente con dos ejes de expansión: Hacia los Balcanes en el sur del continente y hacia Europa del este y del norte. Detalles de la concepción política y estratégica de este crecimiento fueron tratados por el autor en la revista "Política y Estrategia", ANEPE. N° 72. Santiago, 1997, Págs. 114 a 172.

Estos conflictos, al igual que la conciencia nacional de las minorías, estaban llamados a cristalizar políticamente en tanto las condiciones fueran apropiadas. La glasnost produjo una serie de coyunturas conflictivas que hicieron posible la eclosión de tales condiciones, de manera que los conflictos interétnicos y las reivindicaciones nacionalistas que se producen en la Federación Rusa a partir de 1982 son, en realidad, una consecuencia inmediata del despertar de la hibernación forzosa y artificial impuesta por el régimen socialista soviético a múltiples identidades nacionales que en la década de los 90 se manifestaron a través de una verdadera oleada de reclamaciones de derechos políticos.

En ese sentido, varios territorios autónomos de la Federación Rusa aprobaron declaraciones de soberanía e intentaron ejercer una influencia mayor en los asuntos de política interna. En algunas regiones como Tatarstán y Chechenia-Ingushetia se produjo una considerable tendencia a la secesión. En otros casos como en Cherkesia y el Ingush, cuyos territorios autónomos habían sido abolidos por Stalin después de la Segunda Guerra Mundial y absorbidos por otras unidades políticas, se emprendieron acciones para la recuperación de sus territorios históricos independientes; en el mismo proceso, la población rusa de origen alemán postuló el restablecimiento de la República Autónoma del Volga que existió hasta 1941.

En tal sentido, los aspectos de la seguridad internacional y la defensa han sido los primeros en resentir la inestabilidad política derivada del colapso del sistema socialista soviético, en medio de cuya incertidumbre, Rusia demoró cinco meses antes de decidir la organización de sus propias fuerzas armadas, paso que, como ya se dijo, sólo dio cuando el proyecto de un espacio defensivo único en el marco de la CEI era absolutamente inviable. En mayo de 1992,¹⁸ Rusia se ve obligada por las circunstancias y por la presión de un coherente realismo de su estamento militar, a crear su propio Ministerio de Defensa y a diseñar una estructura estratégica completamente nacional a base de las unidades que como heredera de la URSS le correspondían.

En este proceso los inconvenientes de orden estratégico, de defensa y de seguridad más serios que debió enfrentar el gobierno ruso fueron el redespiegue de las unidades ex soviéticas en el territorio de la Federación; la creación de un aparato administrativo y de apoyo integral que hiciera posible dicho redespiegue manteniendo una capacidad estratégica convencional y nuclear mínima; el problema del sustento material y social de los miembros de las fuerzas armadas y particularmente del personal repatriado y de sus familias; y el imperativo de mantener una estructura militar de carácter territorial que respaldara la cohesión de la unidad política y espacial rusa.

18 Itar Tass. Cable. Moscú, 16 de mayo de 1992.

DIVISIÓN TERRITORIAL RUSA



A modo de conclusión, podemos señalar que el vacío de poder que dejó la contracción de poder político de la URSS, y que culminó en su total colapso como entidad estatal, fue uno de los factores gravitantes que configuraron las coyunturas adecuadas en medio de las cuales cristalizaron una serie de conflictos y guerras que, desde la periferia hacia el interior, se manifestaron con creciente intensidad. En este aspecto no está demás recordar que no obstante su influencia, Occidente no fue capaz de reemplazar a la URSS, y de llenar el vacío de poder dejado por ella, de manera que los procesos políticos conflictivos siguieron la línea de menor resistencia, de la misma manera que aquellos que se estaban desarrollando en diferentes partes del mundo bajo el amparo de la Guerra Fría, vieron alterado dramáticamente su *statu quo* y equilibrio estratégico.

Dicho en otras palabras, quienes habían resuelto sus opciones amparados en las simpatías de Moscú, vieron definitivamente frustradas sus expectativas de éxito, independientemente de la justicia de sus causas.

En el área que había pertenecido al Pacto de Varsovia se produjeron los más radicales efectos y cuyos más característicos ejemplos están constituidos primero, por el abandono masivo del sistema socialista de gobierno por parte de casi todos los países que lo integraban; segundo la reunificación de Alemania; Tercero, la separación pacífica de Checoslovaquia en dos estados independientes y cuarto, la masiva desafección de los PECOS hacia Moscú, todos los cuales iniciaron procesos de incorporación tanto a la OTAN como a la Unión Europea.

En este aspecto, es necesario citar también como una crisis asociada al proceso de involución soviético a la guerra civil yugoslava, cuya característica principal ha sido la tendencia al predominio

del separatismo, ya que, aun cuando este país no pertenecía al Pacto de Varsovia, sí tenía profundas afinidades y vínculos con Moscú.

En los países de la ex Unión Soviética estallan una serie de conflictos armados y guerras civiles, las cuales también se caracterizan por la búsqueda de diferentes grados de autonomía, independencia y de soberanía, siendo entre ellos los más significativos los de Georgia, Abjazia, Azerbaiyán, Moldavia y Nagorno Karabaj, entre otros.

Rusia y Ucrania sostuvieron por su parte un largo conflicto por la posesión de Crimea, Sebastopol, la flota del Mar Negro y por la desnuclearización de Ucrania.

En el seno de la propia Federación Rusa, la guerra de Chechenia, que dura ya varios años, es tal vez el caso más emblemático.

En el origen de todos estos conflictos se encuentran factores tan disímiles como complementarios, entre los que destacan los intereses geoestratégicos y de poder, así como las motivaciones étnicas, nacionales, culturales y religiosas, ninguna de las cuales hubiera podido eclosionar de no mediar la drástica contracción del poder soviético, generando una situación político-estratégica altamente inestable, conflictiva, difícil de limitar a un espacio geográfico localizado y sumamente sensible a la internacionalización de los procesos conflictivos, lo cual ratifica el pragmatismo y validez empírica del axioma politológico que afirma que en política todo vacío de poder genera pugnas entre actores que tienen la voluntad de llenarlo.

En ese aspecto, nada de lo que sucede hoy a nivel global en el mundo puede ser entendido al margen del colapso de la URSS, porque ningún conflicto se produce en un vacío político. De hecho, la disolución de la Unión Soviética impactó en todos los escenarios de la Guerra Fría, es decir, en el mundo entero, alterando los equilibrios del poder y afectando o beneficiando a múltiples actores en conflicto, dependiendo de su alineación respecto a las súper potencias. De tal manera que me atrevo a asegurar que ni la tan criticada guerra de Chechenia ni la agresión a Estados Unidos del pasado 11 de septiembre podrán ser comprendidas al margen del drama del proceso político que culminó en el término de la Guerra Fría y con la disolución de la Unión Soviética, que se transforman, así, en el antecedente mediato de la crisis que actualmente vive el mundo.

EL FOMENTO DE MEDIDAS DE CONFIANZA Y SEGURIDAD Y LA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA*

GONZALO SANTELICES CUEVAS**

There is a general agreement in the Western Hemisphere about the need to build a new security system. In this new system, Confidence Building Measures will be major component.

The Hemispheric security agenda has given a high profile to confidence building; its most important event was the II Summit of the Americas that took place in Santiago, Chile in April 1998, where it was decided to enhance the confidence building process.

1. Introducción

La Junta Interamericana tiene un especial papel que cumplir en esta importante materia, por ser el único organismo asesor de carácter militar que existe en el hemisferio y como tal su sola función ya constituye una herramienta de fomento de la confianza y seguridad.

Actualmente se reconoce la necesidad de enfrentar una tarea concreta en el ámbito de la seguridad hemisférica en el marco de un escenario que ha cambiado. La concreción de dicho propósito no es otra que la construcción de un nuevo sistema de seguridad para el área, donde las medidas de fomento de la confianza sin dudas constituyen uno de sus importantes componentes.

Las medidas de fomento de la confianza constituyen un asunto de particular relevancia, plenamente vigente y de gran potencialidad para ser incrementado en bien del propósito para el cual fueron desarrolladas, que no es otro que crear determinadas condiciones que permitan actuar sobre los riesgos y amenazas, en el contexto de relaciones que están enmarcadas de alguna forma por una característica de conflicto.

El hemisferio ha experimentado una importante agenda con relación al fomento de la confianza mutua, siendo la reunión de mayor nivel y proyección la II Cumbre de las Américas, efectuada en Santiago de Chile en abril de 1988, en la cual se decide disponer de diversas medidas tendentes a reforzar los acuerdos anteriores respecto al fomento de la confianza y la seguridad de los países. A tal actividad la precedieron, entre otras, la Reunión de San Salvador, en febrero de 1998; la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad desarrollada en Santiago entre el 8 y 10 de noviembre de 1995; el Diálogo entre la Unión Europea y el Grupo de Río respecto de fomento de medidas de confianza, realizado en Punta del Este entre el 11 y el 9 de octubre de 1995, así como la Conferencia sobre Medidas para Incrementar la Confianza Mutua en el Cono Sur organizada por el Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos y el Centro Henry L. Stimson para investigaciones de política pública, desarrollada en Newport y Washington DC, en mayo del mismo año.¹

* Conferencia dictada por el autor en la Conferencia de Comandantes en Jefe de las FF.AA. de Centroamérica en El Salvador el año 2001.

** Oficial de Ejército en el Arma de Caballería Blindada, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Estado Mayor, Magister en Filosofía Política en la Universidad Gabriela Mistral, Profesor de Academia en la asignatura de Geografía Militar y Geopolítica, actualmente se desempeña en la Comandancia en Jefe del Ejército.

1 Juan Emilio Cheyre Espinosa, Medidas de Confianza Mutua, casos de América Latina y el Mediterráneo, Ed. Centro de Estudios Militares, 2000, Pág. 20

2. Marco teórico conceptual

Como marco teórico respecto de este instrumento de acuerdo entre dos Estados, cabe señalar que desde la perspectiva de los analistas y especialistas en este tema, su objeto está en la actuación sobre los riesgos y amenazas, lo que les otorga un valor preventivo posibilitando la comunicación y dando eficacia a los mecanismos de información.

Luego no son medidas de control de armamentos, tampoco son medidas de limitación, ni constituyen medidas de desarme. Aunque su desarrollo pueda formar parte del proceso que incluya determinaciones de estas características, es difícil pensar que puedan incrementarse decisiones de control y limitación de armamentos, y aún más de desarme, en ausencia de un contexto de confianza en donde se localizan las medidas de confianza mutua.

Partiendo de un enfoque de esta naturaleza, se ha establecido que dichas medidas poseen nueve características conformando un todo coherente, ellas son:²

- **Transparentes y abiertas**

Estas medidas tienen por objeto establecer claridad sobre los objetivos que se persiguen o sobre las acciones que se desarrollan. La transparencia es requisito básico, ella busca hacer evidente los cursos de acción, demostrar una lógica de acción, que ella no responde a una agresión contra otros actores. La verificación constituye un papel esencial en este aspecto. El cumplimiento con la entrega de información al registro de armas convencionales de Naciones Unidas es una medida de este tipo. El intercambio de información sobre presupuestos militares se ubica también en esta categoría.

- **Predecibles**

Las medidas buscan hacer fiable la conducta y para ello generan un patrón de conducta predecible. Su función específica es hacer evidente la aparición de comportamientos agresivos. La notificación de actividades militares en el terreno y el intercambio de planes sobre maniobras militares significativas corresponden a este punto.

- **Reciprocidad y equivalencia**

Las acciones deben corresponder a desarrollos entre las partes. Debe existir una simetría básica en el compromiso al menos compensaciones. El intercambio de información establecido formalmente en organismos multilaterales o bilaterales es un ejemplo de esto.

- **Comunicación adecuada**

Estas medidas están destinadas a mejorar las percepciones. Buscan establecer una interlocución que posibilite comprender las acciones y las intenciones. Establecen un

2 Ibídem, Págs. 21-23.

Ver Rojas, Francisco "Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégico un vínculo hacia la distensión y la estabilidad", en Rojas, F. Ed. Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua, FLACSO, The woodrow Wilson center, 1995, Págs. 1-24

diálogo profesional que reforzará la transparencia. Las reuniones de altos mandos y de autoridades de los Ministerios de Defensa son ejemplos que muestran el énfasis en la comunicación e interlocución.

- **Establecen una relación**

Se busca establecer un patrón de relación. Por ello las medidas deben tener permanencia en el tiempo. La estabilidad que otorga esta permanencia permite tener una mejor comprensión y evaluación de los cursos de acción. Las rondas anuales de intercambio y análisis reflejan con claridad este punto.

- **Factibilidad**

Las medidas deben ser realistas en su ejecución. Buscar la simplicidad es fundamental. En su diseño, tanto los intercambios como las medidas de verificación deben tener un grado de factibilidad esencial.

- **Verificables**

Como las medidas de confianza mutua son acciones y no declaraciones sobre las que sólo cabe creer o no, ellas deben ser verificadas. La verificación evidencia el cumplimiento. Ello puede expresarse en un cronograma de acciones que deben ser cumplidas en tiempos determinados.

- **Soporte social**

Las medidas deben contar con una fuerte legitimidad doméstica. El consenso doméstico reforzará las políticas institucionales, otorgando transparencia en el cumplimiento y asegurando su estabilidad en el tiempo.

- **Variables según número de actores**

Las medidas de confianza mutua pueden ser bilaterales o multilaterales. Los arreglos multilaterales requieren de mayores consensos y se establecen sobre la base del mínimo común denominador. Dada la diversidad del hemisferio occidental y la diferenciación y asimetrías de poderes, intereses y prácticas, se deben diseñar medidas subregionales y algunas de carácter global.

Las teorías descritas hasta aquí parecen resumir la visión que, en relación a este tema, ha predominado en las reuniones orientadas a definir estas materias.

3. La Junta Interamericana de Defensa y el Fomento de la Confianza y Seguridad

La Junta Interamericana desarrolla su accionar enmarcada en lo que los Estados miembros han determinado dentro de la Organización de Estados Americanos, vale decir, el respeto al derecho internacional, el fiel cumplimiento a los tratados suscritos, el respeto a la soberanía de los estados y a la prohibición del uso o amenaza de la fuerza.

El actuar de la JID en esta materia está respaldado por las distintas resoluciones que la Asamblea General de la OEA desde el año 1962 viene determinando para que sea este organismo el que elabore el reporte de medidas de fomento de confianza y seguridad, así como otras reuniones de expertos efectuadas en el marco de esta organización.

Dentro del trabajo que ha realizado la JID y las continuas resoluciones de la OEA, es posible visualizar que hay temas pendientes y que es necesario abordar para avanzar en el fomento de la confianza y seguridad, entre ellos se destacan:

- Promover transparencia en materia de políticas de defensa.
- Considerar medidas para promover el desarrollo y el intercambio de políticas y doctrinas de defensa.
- Incentivar la participación en el registro de armas convencionales de la ONU.
- Continuar con las consultas e intercambio de limitación de armamentos.

Por otra parte, existe una serie de materias de carácter militar que la OEA exhorta en forma reiterativa a los Estados miembros dentro de las medidas de confianza mutua, entre ellas se destacan:

- Promover la transparencia en materia de política de defensa en lo que se refiere a la modernización de las FF.AA.
- Comparación del gasto militar.
- Perfeccionamiento en el registro de armas convencionales.
- Intercambio de experiencias sobre medidas de confianza mutua.

Las políticas globales desarrolladas en el hemisferio se inscriben dentro de normas que fueron precisadas en un documento de la JID el año 1995 denominado consideraciones generales sobre las medidas de confianza mutua de carácter militar (t466 1995).

El documento precisa que los objetivos generales de éstas son los siguientes:

- Contribuir a reducir y, en algunos casos, a eliminar la desconfianza, temor y hostilidad que puedan existir entre Estados.
- Fortalecer la confianza ya existente.
- Contribuir a la seguridad del hemisferio.

Por su parte establece que las características principales que ellas tienen obedecen a lo siguiente:

- Reducen la posibilidad de una acción prematura e inhiben el uso de la fuerza.
- Generan un entrelazamiento efectivo de relaciones entre países.
- Al incorporarse a tratados y acuerdos, no deben estar sujetas a cambios súbitos en la situación internacional, a fin de no interrumpir la continuidad del proceso de su evolución.
- Ampliando los intercambios se beneficia la estabilidad política y se consolida el dinamismo de las economías.
- Es un proceso lento y gradual, en el cual el éxito en una fase justifica el paso siguiente, hasta que una serie de medidas permitan alcanzar los objetivos finales. Las primeras

acciones son más delicadas y complejas, obligando a los Estados mayores a arriesgar algunas iniciativas.

En relación a los temas que se enfrentan para desarrollar acciones que implementen las medidas de confianza mutua, se consideran los siguientes:

- Ampliar la cooperación entre instituciones militares del continente.
- Ampliar el intercambio de conocimientos entre los militares de los Estados miembros.
- Ampliar el trabajo conjunto, a nivel estratégico, de los diversos países.
- Optimizar el sistema de comunicación directa entre autoridades militares de los diversos Estados.
- Intercambiar informaciones relacionadas con el control de armamentos convencionales, químicos, biológicos y nucleares, estableciendo mecanismos para el control de los acuerdos existentes.
- Ampliar conocimiento sobre actividades militares, como maniobras y ejercicios, que puedan crear inquietud a los Estados vecinos, incentivando la participación de observadores militares.
- Establecer procedimientos en casos de crisis, para mejorar las relaciones y reducir las posibilidades de malentendidos, así como evitar el agravamiento de conflictos.
- Verificar el cumplimiento de las medidas para el mantenimiento de la paz, proporcionando y/o coordinando equipos de observadores militares.
- Elaborar y planear la ayuda humanitaria, realizando programas especiales en apoyo de los países solicitantes.
- Fomentar el índice de transparencia en el intercambio y divulgación de conocimientos y tecnologías, favoreciendo el entendimiento.
- Posibilitar el conocimiento de la lengua y trazos culturales de los diferentes países participantes, favoreciendo el entendimiento.

El tipo y el enunciado en el que se enmarcan las medidas de confianza y seguridad consideran los siguientes aspectos:

- Medidas de fomento de la confianza mutua y de seguridad relacionadas con movimiento de fuerzas.
- Intercambio de información.
- Intercambio de personal.
- Relacionadas con las comunicaciones.
- Relacionadas con los contactos.
- Relacionadas con el entrenamiento.
- Relacionadas con la educación.
- Otras.

En general muchas de las proposiciones que contiene el documento de la JID se han cumplido y han servido de orientación para el desarrollo del fomento de medidas de confianza en el hemisferio.

4. Reporte de medidas de confianza correspondiente al año 2001

Por resolución ag/res 1744 (xxx-o/00), se instruye a la Secretaría General que coordine con la Junta Interamericana de Defensa la elaboración del inventario completo y actualizado de las

medidas de fomento de la confianza y de la seguridad basado en los informes presentados por los Estados miembros.

En cumplimiento a esta resolución, la Secretaría General de la OEA y la Junta Interamericana Americana de Defensa pusieron en conocimiento de la comunidad interamericana el informe sobre medidas de confianza y seguridad correspondiente al presente período.

Debido a la necesidad de conformar un esquema adecuado al hemisferio, a lo largo de los años se han venido adoptando resoluciones que se orientan a generar un marco jurídico y normativo que haga operativas las medidas de confianza y seguridad, en este orden de cosas los países miembros de la Organización de Estados Americanos han remitido sus respectivos informes sobre las medidas aplicadas durante el año 2000 y parte del 2001.

Las medidas de fomento de la confianza y seguridad han generado una verdadera corriente de pensamiento en torno a una forma de contribución a la previsión y prevención de conflictos, cuyo tratamiento no siempre ha observado una clara relación entre el fin y los medios o, por otra parte, no ha sido conceptualizado en su justa dimensión, lo que a su vez ha generado opiniones diversas, y a veces divergentes, respecto de una materia que adquiere especial connotación en el esquema de las relaciones internacionales imperantes.

Sin duda alguna, las medidas de confianza mutua constituyen un asunto de particular relevancia, plenamente vigente y de gran potencialidad para ser incrementado en bien del propósito para el cual fueron desarrolladas, que no es otro que crear determinadas condiciones que permitan actuar sobre los riesgos y amenazas, a fin de evitar la escalada de las crisis en el hemisferio.

Para ello resulta elemental determinar una secuencia de análisis que permita avanzar sobre lo informado en busca de lograr que las relaciones entre los países de América se den en un marco de transparencia y confianza. Precisamente la capacidad de los nuevos sistemas regionales para prevenir los conflictos es garantía de un desarrollo cada vez más activo en el mundo contemporáneo.

Las medidas de confianza y seguridad tienen como propósito prevenir situaciones de crisis y de conflicto, tratando de fortalecer la paz y la seguridad internacional, contribuyendo al desarrollo de un mejor entendimiento, de relaciones más estables entre las naciones, creando y perfeccionando las condiciones necesarias para la cooperación provechosa.

Los informes basados en la Declaración de Santiago y San Salvador, la primera realizada en Santiago de Chile el año 1995, donde se adoptan acuerdos concretos entre los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, orientados a impulsar, de la manera más adecuada, la aplicación de medidas de fomento de la confianza y seguridad, en ésta se detalla la importancia del marco jurídico existente con relación a estos temas y se especifican aspectos orientados a clarificar el objetivo de las medidas de este tipo, estableciendo fórmulas de informes y desarrollo futuro de negociaciones internacionales sobre temas que pueden constituir riesgos y amenazas en la situación que enfrentan las Américas.

La segunda realizada en San Salvador el año 1998, que se inscribe en el contexto de los acuerdos de la Declaración de Santiago y por la voluntad política de los países miembros de

la Organización de Estados Americanos de continuar fortaleciendo la paz en la región mediante la disminución de las desconfianzas existentes. En esta reunión se reafirma la importancia de la implementación de medidas de confianza y seguridad, como una forma de asegurar la paz en la región, a partir de los cambios ocurridos en el mundo desde el término de la Guerra Fría, lográndose consolidar un clima propicio para el diálogo, la cooperación y el entendimiento entre las naciones.

Para el cumplimiento del objetivo previsto, es necesario tener en cuenta la necesidad de determinar qué otras medidas son posibles de incrementar para integrar y operacionalizar lo dispuesto en las distintas resoluciones de la OEA respecto a estas materias, para lo cual es posible considerar el siguiente marco referencial:

- a) Deben contribuir a reducir o, en todo caso, a eliminar las causas de la desconfianza mediante una mayor apertura.
- b) Deben enmarcarse en el compromiso de los distintos Estados soberanos en generar o incrementar el clima de confianza.
- c) Se debe tender con las medidas propuestas a introducir transparencia en los asuntos militares.
- d) Deben motivar el incremento de la cooperación e integración.

Las medidas de fortalecimiento de confianza y de la seguridad son acciones cuyo objetivo es contribuir a reducir o, en todo caso, eliminar las causas de la desconfianza mediante una mayor apertura, disposición y compromiso de los Estados soberanos a fin de generar o incrementar un clima de confianza y seguridad. Frecuentemente se trata de introducir la transparencia en los asuntos militares, lo que resulta a veces en el incremento de la cooperación y entendimiento. Las medidas incluyen, entre otros, el intercambio de información sobre las actividades militares, capacidades y doctrina; las restricciones que pueden haber sobre algunas actividades y capacidades militares, reuniones celebradas entre los altos funcionarios de los Ministerios de Defensa y los programas de intercambio de personal y de unidades militares.

Las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad son, como su nombre lo indica, un conjunto de acciones, acuerdos y mecanismos destinados a promover la comunicación, la transparencia y la cooperación entre Estados en materia de defensa y seguridad.

Aquí es destacable la "transparencia en la entrega de la información", este aspecto es muy importante considerarlo en la implantación de medidas, porque de no darse cumplimiento afecta la credibilidad del sistema y es posible caer en el error de entregar informaciones que desvirtúen la realidad, no logrando con ello el objetivo señalado en las resoluciones y declaraciones emitidas.

Las comparaciones se han hecho a base del último informe entregado por la Secretaría con fecha marzo del 2000 y el presente informe.

Producto que no está bien definido el proceso por el cual se deben reportar las medidas, existe un claro desfase de las medidas informadas, aspecto que se corregirá con la inclusión de un sistema computacional para que los Estados miembros puedan mantener al día la base de datos correspondientes.

Sin perjuicio de lo anterior, se agruparán los informes en dos períodos 1998-1999 y 2000-2001, a fin de sacar algunas conclusiones.

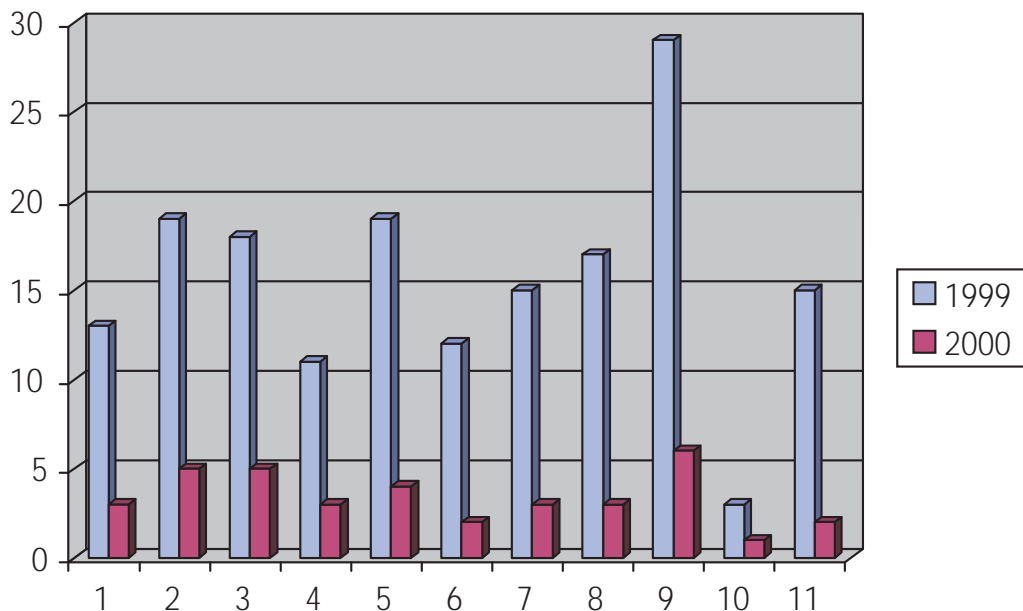
Datos estadísticos de inventarios recibidos en los períodos 1998-1999 y 2000-2001

Los datos estadísticos remitidos por los distintos países participantes son una muestra de los antecedentes y el avance de las MFCS implementados durante el último año, su conocimiento y análisis posterior permiten que las distintas autoridades puedan sacar sus propias conclusiones tendientes a optimizar las distintas medidas que son posible mejorar para el logro de lo estipulado en las distintas resoluciones de la OEA respecto a esta materia.

a. Declaración de Santiago

Código de la medida	Estados que la aplicaron	
	1998-1999	2000-2001
1ch (notificación con antelación de los ejercicios militares)	13	3
2ch (información sobre transferencias de armas y/o presupuestos)	19	5
3ch. (intercambios de doctrinas y políticas de defensa)	18	5
4ch (límites/controles de armas convencionales)	11	3
5ch (intercambios de observadores/estudiantes y visitas a los ejercicios e instalaciones militares)	19	4
6ch. (medidas de prevención de incidentes de transporte)	12	2
7ch (cooperación en medidas de alivio/ayuda en desastres)	15	3
8ch (mejorar las comunicaciones en situaciones de frontera)	17	3
9ch (programas de entrenamiento sobre medidas de fortalecimiento de confianza y seguridad)	29	6
10ch (reuniones sobre la seguridad de los Estados insulares)	3	1
11ch (programas de educación para la paz)	15	2
Total de medidas reportadas	169	39

Representación gráfica:



Análisis de la gráfica:

- 1) En general la tendencia de ambas columnas mantiene la misma dinámica, vale decir, la medida que más se aplica es la número 9, correspondiente a realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, así como sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.
- 2) La medida que menos aplicación tiene es la número 10, realización de una reunión de alto nivel sobre preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares, sin embargo, ésta se aplica en alguna medida y eso es lo importante.
- 3) Las medidas que tienen mayor aplicación a través del tiempo son las siguientes:
 - Nº 2, intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el registro de armas convencionales de las Naciones Unidas y en el informe estandarizado sobre gastos militares.
 - Nº 3, fomento de información y participación de todos los Estados sobre políticas y doctrina de defensa.
 - Nº 4, acuerdos sobre invitaciones de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e

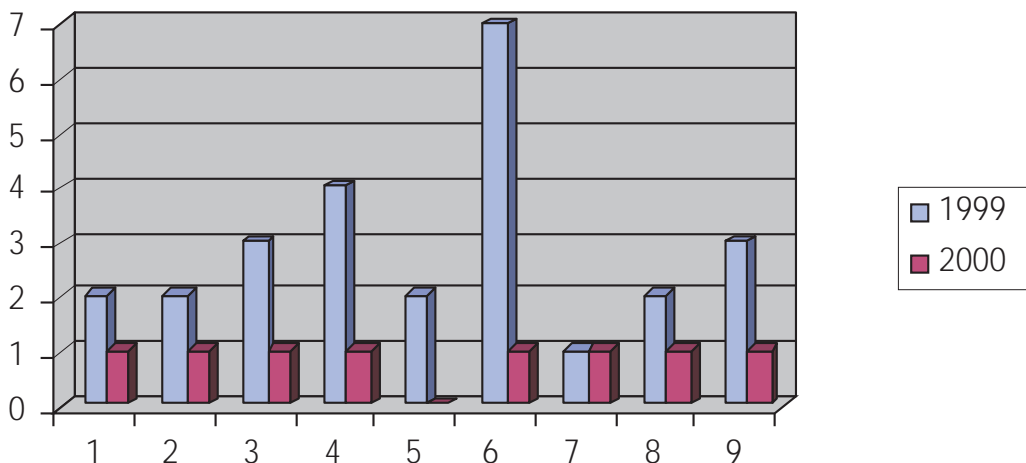
intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.

- 4) Las tres medidas reflejan el grado de transparencia que se está adoptando en el hemisferio, respecto a la información que los Estados miembros están entregando a la comunidad internacional, ello por sí solo habla del éxito que tiene para la paz la adopción de medidas de confianza.
- 5) Durante el último tiempo ha habido un incremento notable en el intercambio de actividades entre personal de las FF.AA. del hemisferio, ello permite consolidar las medidas de confianza y seguridad.

b. Declaración de San Salvador

Código de la medida	Cantidad informada	
	1998-1999	2000-2001
1s (estimular contacto y cooperación entre legisladores)	2	1
2s (extender seminario sobre MFCS a: institutos Diplo., Invest., Milit. y universitarios)	2	1
3s (actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en zonas fronterizas)	3	1
4s (promover intercambio de información a través de publicaciones de libros de la defensa)	4	1
5s (estimular metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región)	2	0
6s (desarrollar un programa de cooperación sobre transporte marítimo de desechos nucleares y otros)	7	1
7s (continuar apoyando los esfuerzos de los pequeños Estados insulares)	1	1
8s (mejorar y ampliar la información de los Estados miembros sobre el registro de armas)	2	1
9s (continuar con las consultas e intercambio dentro del hemisferio sobre el control de armas convencionales)	3	1
Total de medidas	26	8

Representación gráfica



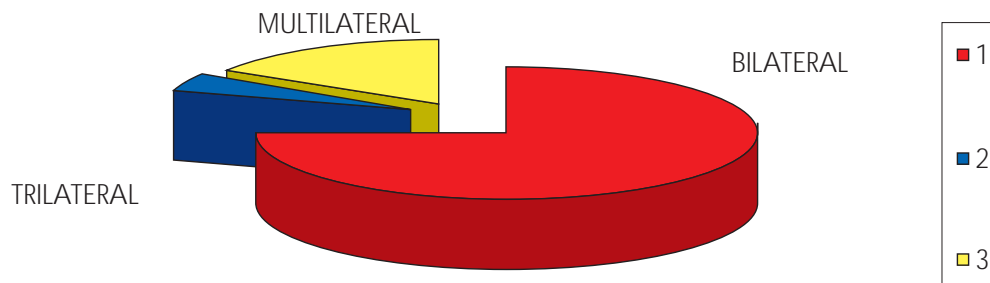
Análisis de la gráfica

- a) En general se aprecia una menor aplicación de las medidas adoptadas en la declaración de San Salvador que las aplicadas en la Declaración de Santiago.
- b) Muchas de las medidas correspondientes a esta Declaración rebasan el ámbito militar y tienen aplicación en otros campos, político y económico, que es necesario reforzar en alguna medida.
- c) Durante el año 2000, sólo dos Estados han reportado medidas respecto a esta Declaración, sin embargo, durante el año 1999 presentaron 10 Estados miembros, lo que indica que esta declaración presenta más problemas para su aplicación.

Antecedentes agrupados por relaciones entre países

De acuerdo a los datos que maneja la Junta Interamericana de Defensa, con respecto al último informe presentado en septiembre del año 2000, se estima interesante ver la proyección de las medidas adoptadas de acuerdo al número de Estados que participan en la medida adoptada, en este sentido se han considerado en forma específica las relaciones que se dan en el ámbito bilateral, trilateral y multilateral.

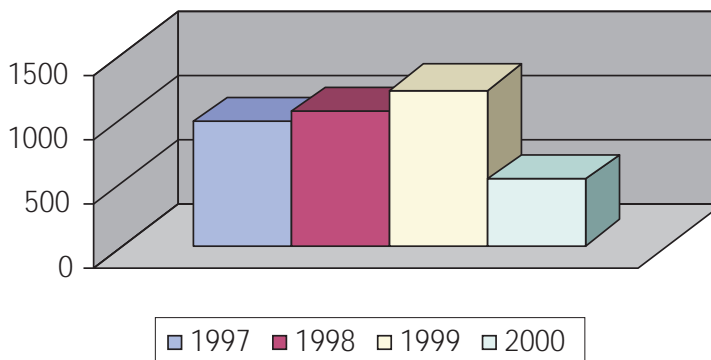
Representación gráfica



Análisis de la gráfica

- Es interesante destacar que la mayor cantidad de medidas se ejercen en el ámbito bilateral, especialmente porque la mayor parte de ellas se dan en el escenario de países limítrofes, lo que es una manera muy efectiva de fomentar la confianza.
- Al igual que lo anterior, las medidas que se dan en orden trilateral corresponden a grupo de países vecinos, siendo ello una confirmación de lo señalado anteriormente, todo esto lleva a disminuir en forma efectiva las posibilidades de conflicto en el continente.
- Las medidas multilaterales se producen con la dinámica de la tendencia a la globalización existente en la región, continente y el mundo.

Relación de las actividades entre los inventarios del 97/00.



Análisis de la gráfica :

- Hasta el año 1999 se aprecia un incremento de actividades de confianza en términos generales, lo que permite deducir que el sistema está operando especialmente a nivel de FF.AA. del hemisferio, teniendo en consideración que esta tendencia positiva ha sido permanente a través del tiempo, lo que permite deducir que las mismas presentan un alto grado de aceptación entre los países participantes; sin embargo, esta tendencia ha disminuido notoriamente al año 2000 en atención a que han sido menos los países que han remitido los reportes.
- Es por ello que se deduce que es necesario implementar un proceso que permita a los Estados remitir la información en forma oportuna. Se estima que el hecho que en el año 2000 se hayan remitido menos informes no necesariamente significa que las actividades de fomento de la confianza hayan disminuido, es notorio el intercambio entre los integrantes de las FF.AA. y que no necesariamente son informados a la OEA.
- En este sentido destacan las conferencias de altos mandos de las FF.AA. del hemisferio, que se están realizando en forma regular y que por sí solas son medidas de confianza.

Avances logrados

- Durante el último tiempo es notable la ampliación de la cooperación de las instituciones militares, con un aumento sustancial del intercambio de alumnos en cursos, fortaleciendo la integración y permitiendo el conocimiento entre los integrantes de las distintas FF.AA. del continente.
- Se ha ampliado el trabajo conjunto en el ámbito estratégico, con la participación y realización de numerosos ejercicios combinados entre los distintos estados miembros.
- Las reuniones bilaterales especialmente en el área de inteligencia permiten mejorar y optimizar los sistemas de comunicación directa entre autoridades militares de los Estados miembros, objetivo fundamental en el fomento de las medidas de confianza.
- Es destacable la integración que se ha producido en el continente con el fin de coordinar el empleo de medios militares para enfrentar situaciones de catástrofes, accidentes u otras que afecten directamente a alguno de los Estados miembros.
- Hay un avance en los intercambios militares científico-tecnológicos, dándole mayor importancia y desarrollo a este tipo de actividades en beneficios mutuos.
- Hay un incremento en los cursos internacionales para las fuerzas armadas que cumplen misiones de mantenimiento de la paz.
- De los informes entregados por la JID, es posible extraer las medidas concretas que los distintos países han aportado en relación a la implementación de medidas de carácter militar que hasta la fecha se han adoptado, que en síntesis se refieren a lo siguiente:
 1. Ejercicios militares conjuntos.
 2. Actividades académicas conjuntas.
 3. Intercambio de delegaciones.
 4. Visitas profesionales.
 5. Intercambio de expertos.
 6. Conferencias.
 7. Intercambio de alumnos en cursos.
 8. Intercambios deportivos.
 9. Participación en actos celebratorios.
 10. Participación en operaciones de mantenimiento de la paz.
 11. Reuniones profesionales.
 12. Intercambio de publicaciones.
 13. Participación en congresos internacionales.
 14. Participación como observadores militares.
 15. Transparencia en materias de gastos militares.

5. Consideraciones finales

- a. Muchas medidas tienen el carácter de extrahemisféricas, por tanto escapan al objetivo de implementar medidas en el ámbito regional, es necesario apuntar las medidas

concretas que permitan el fomento de la confianza entre los países americanos, dando énfasis a las situaciones fronterizas, o donde existan reales posibilidades de conflicto como única forma de promover en forma efectiva y real la confianza mutua entre los estados del continente.

- b. En general se aprecia que las medidas adoptadas obedecen a impulsos discontinuos de los propios países, faltando un esquema que las articule dentro de un sistema y esquema de seguridad hemisférica, el cual es necesario definir.
- c. Si bien no hubo un aumento considerable de países en la presentación de inventarios con relación al año 1999, se percibe una significativa tendencia de incremento y perfeccionamiento de los reportes de MFCS.
- d. Hay un notorio aumento de los intercambios entre integrantes de los distintas FF.AA., especialmente en oficiales jóvenes, y en los cursos de Estado Mayor, lo que permitirá a futuro mejorar el conocimiento mutuo entre los altos mandos de las FF.AA., aspecto fundamental para el logro de la confianza.
- e. Se nota un aumento de las actividades de intercambios de cooperación e información, en sentido bilateral, trilateral y multilateral, lo que demuestra un sentido de unidad que alienta al fomento de las MFCS.
- f. Es necesario continuar incrementando los intercambios y comunicaciones entre autoridades de los países miembros, a fin de mejorar los enlaces necesarios para el fomento de medidas que son directamente militares y que tienen relación con el fomento de la confianza y seguridad.
- g. La JID debe continuar motivando y articulando en el ámbito hemisférico las MFCS de carácter militar, como una forma de mantener y propiciar la armonía entre las FF.AA. del continente.
- h. El intercambio de información, de tecnología y de personal especializado en asuntos militares es un aspecto que es necesario seguir incrementando, a fin de lograr una mayor integración entre las FF.AA. del continente.
- i. Es necesario progresar en el empleo de medios militares en situaciones de catástrofes o accidentes graves, a fin de utilizar coordinadamente los recursos técnicos militares disponibles en el continente, al respecto la JID debe mantener una coordinación en relación a este tema, por ser el único organismo militar a nivel continental.
- j. Uno de los aspectos deficitarios que ha sido resaltado por las resoluciones de la OEA, es el que tiene relación con la publicación de los **libros de defensa**, en este sentido es necesario que la OEA incentive esta actividad que se estima muy importante en el fomento de las medidas de confianza.
- k. En general se puede apreciar que las MFCS de carácter militar hasta la fecha tienen una positiva evaluación, en atención a que se ha producido un incremento de medidas y actores a través del tiempo y, por otra parte, el continente se ha mantenido sin tener que enfrentar situaciones de tensiones de carácter militar, lo que se ve reflejado por

ejemplo en un aumento de conferencias, seminarios, simposios y otras actividades con participación de los altos mandos militares de las Américas.

- I. Finalmente, se estima necesario que se aplique un proceso que permita vislumbrar los avances concretos en la adopción de medidas de fomento de la confianza y seguridad, de tal forma de contar con un instrumento de medición que facilite a la OEA impulsar este tipo de medidas.

La JID es el único organismo de carácter militar que mediante un proceso sistemático sustentado en las diferentes resoluciones de la OEA, así como los aportes presentados por los países participantes a través de las diferentes delegaciones, le permite elaborar un resumen de medidas de fomento de la confianza de carácter militar, que se constituye en un documento de consulta permanente; hecho que estamos seguros será reafirmado en el marco de la Organización de Estados Americanos.

EL REGIONALISMO ABIERTO

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO*

The opening of commerce has been a goal of the international community for many years, because it helps the exchange of products, promotes development and in the end, enhances the welfare of the population. A cornerstone of the opening of commerce is the multilateral system of commerce, based upon the nondiscrimination principle. Regionalism is related to this system.

This article explains the link between globalization and regionalism and also explains the Open Regionalism as an abstract concept. Open Regionalism is supported among other countries, by Chile.

Aunque está en boga desde hace algún tiempo el concepto de Regionalismo Abierto no ha sido comprendido a cabalidad, razón por la cual es interpretado de diversas maneras, dependiendo la perspectiva que se adopte.

En este trabajo se analizarán los factores que explican la relación que hay entre globalización y el regionalismo en general, y algunas de sus consecuencias en el MERCOSUR y en la Unión Europea, con el propósito de explicar el concepto de Regionalismo Abierto, sustentado, entre otros, por Chile.

Con esto se desea establecer algunas diferencias, sean éstas positivas o no, entre un sistema abierto y uno cerrado o restringido.

Globalización y Regionalismo: La globalización es uno de los conceptos que están más en boga y al cual se recurre para responsabilizar de todos los males o de todos los beneficios que aparecen en el escenario mundial. Entre estos últimos se considera la más eficiente asignación de los recursos mundiales como resultado del libre comercio y de la libre movilidad del capital. Los consumidores se benefician de una mayor oferta de bienes y de servicios de menor costo y los inversionistas tienen mayores oportunidades de inversión y de diversificación del riesgo, y los países en desarrollo pueden acceder a mayor cantidad de inversiones extranjeras, como de tecnología de punta. Así la globalización trae un aumento de la productividad y del bienestar.

Otras visiones, más pesimistas, enfatizan en los riesgos que trae consigo la mayor competencia que se genera, especialmente en el mercado laboral, donde los trabajadores de los países desarrollados ven disminuidas sus posibilidades de empleo ante la mano de obra más barata de los países en desarrollo. Estos últimos corren el riesgo de marginarse de los beneficios de la globalización, si no son capaces de atraer inversiones externas para aumentar su productividad, factor importante de su equilibrio macroeconómico.

Anthony Giddens sostiene que existen pocos términos, en la actualidad, tan usados y conceptualmente tan pobres como la globalización. Afirma que es un término que parece haber surgido en todas partes, sin saberse de donde proviene. Para Giddens, la globalización refleja una internacionalización sin precedentes de la vida política y económica, produciendo una serie

* Oficial de Marina en retiro, Oficial de Estado Mayor, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile; Magister en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval.

de cambios fundamentales que han sacudido las estructuras de la sociedad mundial, sin que pueda verse claramente hacia donde conducen estos cambios; pareciera que no hay razón para que se vaya en una dirección definida, porque se observan simultáneamente nuevas formas de unidad y de fragmentación.¹

La globalización debe verse como una tendencia, y no como un proceso dirigido por alguien, con propósitos bien definidos, por lo que no cabe responsabilizarla de los males o beneficios que se logran como consecuencia de la realidad actual. La mayoría de la actividad económica y cultural sigue teniendo lugar dentro de los estados nacionales o incluso, en unidades mucho menores.

Desde la perspectiva puramente económica, la globalización es un proceso expansivo que ha ido limitando la opción en la toma de decisiones de los Estados. Desde la perspectiva social, la globalización ha acentuado el proceso de polarización socioeconómica entre los países, aunque ha permitido que algunos en vías de desarrollo dinamicen su economía acrecentando su riqueza.²

Junto al concepto de globalización, aparecen íntimamente ligados, como partes de un mismo proceso, la apertura y el regionalismo.

En su significado más amplio, regionalismo es una forma de preferencialismo que vincula a países pertenecientes a una misma región, en el sentido geográfico de la expresión. Dicho de otra forma, el regionalismo vincula países de una misma región, que se conceden preferencias que no son extensibles al resto del mundo.³

En la creciente globalización del intercambio comercial y los flujos financieros internacionales, concurren al menos tres factores: 1) la creciente liberalización del comercio y de los mercados de capitales; 2) el abaratamiento de los costos de comunicación y transporte; y 3) el acceso generalizado a tecnologías informáticas en la actividad económica.

Por otra parte, la diferencias de costos de transporte entre centros de producción o consumo cercanos y los lejanos, hacen que el comercio sea más intenso alrededor de los grandes centros de consumo, sin considerar las fronteras políticas internacionales.

La combinación de los efectos de los tres factores que definen la tendencia globalizante con las economías de proximidad, explica que la globalización está acompañada por una creciente tendencia a la regionalización.

De acuerdo con la lógica de las economías de proximidad, resulta más importante localizar actividades próximas a los centros de consumo para ahorrar tiempo y movimiento, que intentar desarrollar el comercio internacional. Desde luego, esta lógica es más fuerte para ciertos bienes o servicios que para otros.

1 Giddens, Anthony. Citado por Bruno Podestá en: "Integración Económica y Formación de un espacio social". En revista electrónica "Pensamiento Propio: nueva época". Oct.-Dic. 1998. [Http://nicarao.org.ni/ppropio/sumari08](http://nicarao.org.ni/ppropio/sumari08)

2 Podestá, Bruno. "Integración Económica y Formación de un espacio social". En revista electrónica "Pensamiento Propio: nueva época". Oct-Dic 1998. [Http://nicarao.org.ni/ppropio/sumari08](http://nicarao.org.ni/ppropio/sumari08)

3 Organización Internacional del Trabajo. "Procesos de integración regional en Europa y América". En <http://www.cienterfor.org.uy/public/spanish/región/ampro>

El cambio tecnológico actual permite determinar más interrelaciones entre globalización y regionalismo. Las tecnologías de procesamiento de la información permite conectar una gran cantidad de sistemas sobre la lógica de la computación, con bajo costo y escaso consumo energético; esto hace que las decisiones de localización de la producción dependen de los costos relativos de los factores.

Los datos confirman la importancia del intercambio regional en contraste con el global. Por ejemplo, el comercio intrarregional de la Unión Europea en productos manufacturados representa el 24% del producto interno bruto total, mientras que el comercio extrarregional representa sólo el 7% en la misma categoría, es decir, la producción manufacturera en gran parte se destina al mismo mercado de la Unión Europea, ya sea a los propios mercados internos o a los países vecinos. Estos datos confirman una tendencia hacia la formación de bloques comerciales. Bloques en el sentido de regiones de comercio natural con una lógica economía, no por el diseño de barreras proteccionistas, sino por una lógica del proceso de producción con las tecnologías actuales.⁴

Otro factor que confirma la hipótesis del regionalismo es el comportamiento de las inversiones. Tres cuartas partes de la inversión extranjera directa ocurren entre las grandes regiones y los países ricos.

Un ejemplo que ilustra la forma en que ocurre el proceso de inversión fue el establecimiento de la Nissan en el Reino Unido a principios de los años ochenta. Inicialmente lo hizo sólo con una planta de ensamblaje de automóviles y todos los componentes venían de Japón. Hoy en día el 80% de los componentes de la Nissan son producidos en el Reino Unido o los países europeos. Es decir, para poder mantener la competitividad de esta empresa fue necesario desarrollar una red regional que hiciera posible la articulación con sus proveedores y que estuviera conectada directamente con el mercado de destino. Y no es la Nissan exportando desde Japón con un criterio de globalización, sino la Nissan estableciéndose en el Reino Unido y ahí mismo definiendo la red regional de competitividad lo que le permite competir en el mercado europeo.⁵

La Integración: La integración, referida como regional o económica, carece de una definición que posibilite una valoración comparativa de sus elementos constitutivos. Para la CEPAL, en América Latina y el Caribe se dan tres escenarios posibles y simultáneos de integración económica: 1) subregional, 2) hemisférico y 3) global.⁶

Sin embargo, para los efectos de análisis, es conveniente distinguir entre dos tipos de acuerdos de integración. Al primero lo llamaremos tipo A, y corresponde a los acuerdos de Libre Comercio, orientados a suscribir compromisos de liberalización recíproca de los mercados de bienes, de servicios, de capitales, y de tecnología; los de tipo B, son aquellos que incluyen cláusulas sociales y se plantean como objetivo explícito avanzar hacia la constitución de mercados comunes. Un punto distintivo esencial entre los acuerdos, es que los tipo A no incluyen compromisos, órganos institucionales, o recursos, utilizables para formular y llevar a cabo políticas sociales; en cambio los acuerdos tipo B sí los consideran.⁷

4 Lerman, Aída. "La integración en América Latina. MERCOSUR". Depto. Producción Económica Universidad Autónoma de México.

5 *Ibidem*.

6 Rosenthal, Gert. "El Regionalismo Abierto de la CEPAL". En <http://www.m.re.gov.br/unir/webunir/BILA>

7 *Ibidem*, Organización Internacional del Trabajo.

En el siguiente cuadro se muestran algunas de las principales características de los dos tipos de acuerdo indicados.

TIPOS DE ACUERDOS	"CERCANÍA" GEOGRÁFICA, CULTURAL Y POLÍTICA	GRADO DE INTEGRACIÓN MERCADOS DE FACTORES	GRADO DE COMPROMISO (MÁS O MENOS VINCULANTE)	GRADOS DE DESARROLLO: (VERTICAL U HORIZONTAL)	COMPROMISOS VINCULANTES EN EL PLANO SOCIAL
Tipo A: (Hemisféricos) ALCA Y ALCAN: (Latinoamérica) G3 y Bilaterales (son tratados de libre comercio en la acepción actualmente generalizada).	ALCA y ALCAN: relativa vecindad geográfica, complementariedad cultural. Democracias políticas. G3 y bilaterales: distancia geográfica. identidad cultural. Democracias políticas.	Áreas preferenciales en mercados de capital y tecnología. No se proponen la integración de los mercados de trabajo.	Intergubernamentales: No existen regímenes o políticas nacionales con efectos jurídicos vinculantes.	Existen acuerdos (verticales) suscritos entre países del norte y del sur. A partir del 2005 se prevé la existencia de un solo acuerdo hemisférico: el ALCA.	No hay compromisos vinculantes en materia social, cultural y política. Estos temas se tratan en el plano de la cooperación.
Tipo B: (Latinoamérica, subregionales) (CARICOM, CA, MCCA, MERCOSUR) (son uniones aduaneras imperfectas que se proponen alcanzar la fase de mercados comunes).	Vecindad geográfica. Identidad cultural. Democracias.	Preferencias recíprocas en capitales y tecnología. Integración de los mercados de trabajo	Intergubernamentales: Existen políticas nacionales coordinadas armonizadas y comunes con efectos jurídicos vinculantes.	Hasta ahora no se conocen acuerdos de este tipo. Todos son: sur-sur, o norte-norte.	Incluyen cláusulas sociales vinculantes en el plano económico, social, político e incluso cultural.
Tipo B: caso de la UE (es una unión económica y monetaria).	Vecindad geográfica. Armonía cultural. Democracias.	Mercado único en bienes y factores que incluye el trabajo.	Grados de supranacionalidad.	Horizontal, apoyado con objetivos de cohesión y convergencia.	Compromisos vinculantes en materia social.

Regionalismo Abierto: La liberalización del comercio es un objetivo que la comunidad internacional ha venido persiguiendo, con mayor o menor éxito, desde hace muchos años, bajo la convicción que favorece el intercambio, promueve el desarrollo y en definitiva, aumenta el bienestar de la población. Para este propósito, una base importante es el sistema multilateral de comercio, donde la ausencia de discriminación en el comercio es fundamental. El regionalismo parece presentar algunos.

El Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sostiene que el reto que afrontan hoy los formuladores de política comercial, es asegurar que los acuerdos regionales y multilaterales de comercio se desarrollen de manera concordante y no separada. Sin embargo, la mayoría de la comunidad comercial internacional estima que la proliferación de acuerdos regionales no es contraria ni contradictoria con el sistema multilateral.⁸

8 Ruggiero, Renato. "Multilateralismo y Regionalismo en el Comercio". En USIA, perspectivas económicas, noviembre 1996. <http://usinto.state.gov/journals/ites/1996fjes/ej4rugg.htm>.

La definición original que hizo la CEPAL de Regionalismo Abierto en 1994, establece que es la resultante de conciliar la interdependencia surgida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultante de la liberación comercial en general, persiguiendo con esto que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen.⁹ En otras palabras, el Regionalismo Abierto es un proceso derivado de la creciente interdependencia de los países de la región e impulsado tanto por acuerdos intergubernamentales específicos como por las fuerzas de los mercados.

La apertura unilateral obliga a los países a readecuar su estructura productiva en función de las nuevas corrientes comerciales, lo que les permite aprovechar las ventajas estáticas de la reasignación de recursos a usos más eficientes y proporcionar los medios para incrementar la productividad de los factores por el acceso a tecnologías avanzadas e insumos de mejor calidad y de menor costo.¹⁰ La apertura regional ofrece la ventaja de dar acceso preferencial a mercados dinámicos.

En caso que se produjera un alto nivel de proteccionismo en el ámbito internacional, el regionalismo abierto constituye un medio útil de defensa, por ofrecer acceso asegurado a otros mercados y por permitir la definición de una posición conjunta en las conversaciones con terceros países mejorando, así, el poder de negociación individual.

El término de regionalismo abierto, para algunos autores está pleno de peligros para la definición de estrategias, pues entrelaza dos conceptos que en sí son contradictorios,¹¹ sin embargo, el Vicepresidente de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Shahid Javed Burki, declaró que el Banco Mundial es partidario de una política de Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe, el 29 de junio de 1996, cuando hizo uso de la palabra en la Tercera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe, copatrocinada por el Banco y el Gobierno del Uruguay.¹²

En los últimos diez años, los bloques comerciales regionales han proliferado en América Latina. Conocidos también como "acuerdos comerciales regionales", esas estructuras permiten a los países miembros reducir las restricciones al comercio, estimulándolo y alentando la inversión extranjera y el crecimiento económico. De las medidas de liberalización iniciadas por distintos países a mediados de los años ochenta, se produjo un repentino aumento de los acuerdos comerciales regionales, lo que situó a América Latina en una posición conveniente para su rápida integración a nivel mundial y para el crecimiento del comercio multilateral. Para Burki, el nuevo regionalismo de comienzos del decenio de 1990 siguió su curso al mismo paso que la liberalización unilateral del comercio y la apertura de los países a la inversión extranjera.

La integración regional, en Latinoamérica, desempeña un papel importante en la promoción del crecimiento económico, en la liberación del comercio, en el desarrollo económico y social, en la estabilidad democrática, y en la inserción armoniosa en el proceso de globalización.

9 Guerra-Borges, Alfredo. "Reflexiones críticas propositivas sobre Regionalismo Abierto". En revista electrónica "Pensamiento Propio: nueva época". Oct.-Dic. 1998. [Http://nicarao.org.ni/ppropio/sumari08](http://nicarao.org.ni/ppropio/sumari08).

10 [Http://www.monografias.com/trabajos6/cea.shtnil-ap1](http://www.monografias.com/trabajos6/cea.shtnil-ap1)

11 *Ibidem*, Guerra-Borges, Alfredo.

12 Noticias del Banco Mundial, el 10 de julio 1997. www.worldbank.org/ext/language.nsf

Los bloques comerciales regionales están creciendo, no sólo económicamente, sino en cuanto a su cantidad y al número de sus miembros. En la región de América Latina y el Caribe, ellos son los siguientes:¹³ 1) El Mercado Común del Sur (MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, además, Chile y Bolivia asociados); 2) La Comunidad Andina de Naciones (ex Pacto Andino: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela); 3) El Mercado Común Centroamericano (MCCA): Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), y 4) La Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM): Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts, Santa Lucía, San Vicente, Trinidad y Tobago, y Haití, hasta julio de 1997).

Según el Director General de la Organización Mundial del Comercio, alguno de los grupos regionales, como es el caso del MERCOSUR, tienen un compromiso muy importante para el futuro del sistema multilateral, cuando define el Regionalismo Abierto eligiendo entre dos opciones: 1) Asegura que cualquier área preferencial, aun cuando es una excepción al principio básico de la OMC, la cláusula de trato de nación más favorecida (NMF), será compatible con las normas de la OMC. Se corre el riesgo que la excepción se transforme en regla, cambiando la naturaleza del sistema; 2) Prevé la eliminación gradual de las barreras comerciales dentro del grupo regional a un ritmo y tiempo más o menos igual al de la reducción de barreras para quienes no son miembros. Esto significaría que la liberalización regional sería consecuente no sólo con las normas de la OMC, sino también con el principio de NMF, lo que es muy importante para el sistema.¹⁴

La elección entre estas alternativas definidas por el Director de la OMC, es de gran trascendencia, porque van a dar resultados diferentes. En el primer caso, se puede dar una división del comercio internacional en dos o tres áreas intercontinentales preferenciales, teniendo cada una de ellas sus propias normas y comercio dentro de su área, pero con la existencia de barreras externas entre los bloques. La otra opción llevaría a la convergencia gradual basada en normas y principios compartidos por todos los grupos regionales, lográndose finalmente un mercado internacionalmente libre, con normas y una disciplina acordadas por la comunidad internacional y aplicadas a todos los países.¹⁵

En los últimos años ha ido ganando aceptación la idea de que el objetivo de una economía internacional abierta no excluye necesariamente los acuerdos de integración, y que éstos incluso podrían ayudar en su consecución. Así, el Regionalismo Abierto puede ser entendido como un camino "no multilateral" para avanzar hacia un sistema internacional de comercio más abierto. Avala lo anterior el hecho que al poco tiempo de haberse constituido la unión aduanera, el MERCOSUR concluyó acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia, mientras se realizan las negociaciones con la Unión Europea.¹⁶

La Unión Europea y el ingreso de nuevos Estados miembros: Los orígenes de la Unión Europea se remontan a la formación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951. En 1957 se creó la Comunidad Económica Europea (CEE), formada por seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Hoy son quince los Estados miembros: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

13 Ibidem.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

En 1987 la CEE creó un mercado común y fue acordada la libre circulación de personas, mercancía y servicios entre los países miembros. En 1992, con la firma del Tratado de Maastricht, se organizó la Unión Europea (UE). Los países miembros acuerdan la aplicación de políticas económicas internas, políticas externas y de seguridad comunes a todos. Los ciudadanos de los diferentes países pasan a ser ciudadanos de la UE. Se establecieron normas comunes en materia de derechos sociales de los trabajadores, de protección de la naturaleza, de cooperación entre empresas, de actividades comerciales y de política agraria. Con respecto a la organización política, la UE se organiza sobre la base de instituciones como el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.¹⁷

Los ministros de agricultura, trabajo y economía de cada uno de los Estados miembros forman el Consejo de Ministros. La Comisión Europea se constituye con representante de cada país. Por su lado, el Parlamento Europeo está conformado por miembros elegidos directamente por sufragio universal. Los diputados representan grupos políticos y no países.

La organización de la UE se toma como modelo en las propuestas de integración realizadas en otras partes del mundo. Se ha convertido en un bloque económico tan poderoso que compite con las principales potencias mundiales, como los Estados Unidos y Japón.¹⁸

Actualmente, la Unión Europea busca su ampliación para incluir a los países del Báltico y de Europa Central y Oriental, como también a otros europeos del Mediterráneo. Los países que se proponen ingresar a la UE, deben demostrar que han avanzado en el cumplimiento de los criterios de Maastricht, los que en general indican que debe superar varios obstáculos, avanzando en la privatización y reduciendo la participación del Estado en la economía, desmantelando los monopolios, eliminando las barreras comerciales y creando mercados laborales flexibles.¹⁹

Para evaluar el avance de los países hacia la compatibilidad económica y política en la Unión Económica Europea, los países miembros fijaron lo que se conoce como los Criterios de Copenhague, que consisten en los siguientes aspectos que deben cumplir los aspirantes a integrarse a la Comunidad Europea: 1) Estabilidad institucional que garantice la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; 2) Existencia de una economía de mercado en funcionamiento, y capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE; y 3) Capacidad para asumir las obligaciones inherentes a la condición de miembro, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.²⁰

La clave del éxito de Hungría y Polonia ha estado centrada en la adopción de medidas para: 1) Combinación del ajuste macroeconómico con reformas estructurales esenciales; 2) Fuertes restricciones presupuestarias sobre las empresas; 3) Liberación de precios; 4) Libre comercio; y 5) Reforma del sector financiero.²¹

17 La Unión Europea. En <http://www.mismonografias.com.ar/euro.htm>

18 *Ibidem*.

19 Green, John y Swagel, Phillip. "La Zona del Euro y la Economía Mundial". En revista "Finanzas y Desarrollo", publicación del Fondo Monetario Internacional. Diciembre 1998.

20 Weber, René y Taube, Günter. "Estonia en camino hacia la UE". En revista "Finanzas y Desarrollo", publicación del Fondo Monetario Internacional. Septiembre 2000.

21 Feldman, Robert y Watson, Maxwell. "Europa Central: De la transición a la Unión Europea". En revista "Finanzas y Desarrollo", publicación del Fondo Monetario Internacional. Septiembre 2000.

A pesar de todos los avances y logros alcanzados, deben continuar afianzando otros aspectos, entre los cuales resalta la reforma al sector público, el mejoramiento de la infraestructura general del país y la protección del medio ambiente.

En la medida que los países de Europa Central y Oriental se preparan para ingresar a la Unión Europea, participan en los esfuerzos para afianzar la economía mundial, incrementando la transparencia de su política económica y el accionar de sus instituciones financieras, adoptando normas reconocidas internacionalmente y fortaleciendo su sistema financiero. Una de las principales enseñanzas derivadas de la crisis de los años noventa es que la información desempeña un papel clave en la estabilidad de la economía mundial. Por esto, los principales pilares de la arquitectura financiera adoptada son: 1) La transparencia, considerando que las crisis son en gran medida resultado de sorpresas, provocadas por la información que induce a los agentes del mercado a ajustar sus expectativas; la transparencia en el suministro de datos puede reducir la incertidumbre; 2) Las normas, porque dado el exceso de información existente, es vital establecer criterios para evaluarla. Debe haber normas internacionales; y 3) Sistemas financieros sólidos, ya que la deficiencia de los sistemas bancarios fue uno de los principales factores de las crisis financieras.²²

Asociación América Latina y el Caribe y la Unión Europea: Durante la década de los años noventa las relaciones de América Latina y la Unión Europea se han ido profundizando y concretando en compromisos. El resultado fundamental ha sido el compromiso de desarrollar una asociación estratégica entre ambas regiones, estableciéndose los principios y valores compartidos en los cuales se sustentará la futura asociación.

Se convinieron los objetivos comunes, los ámbitos que se desarrollarán y las acciones prioritarias que se emprenderán. La Declaración de Río y las Prioridades para la Acción constituyen los documentos básicos de la nueva Asociación. En ellos se establecen:

Las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación en campos muy diversos han presentado significativos avances y buscan lograr objetivos comunes en: 1) Un diálogo político fructífero y respetuoso de las normas del derecho internacional; 2) Relaciones económicas y financieras sólidas, basadas en una liberación comercial de carácter integral y equilibrada y en el libre flujo de capitales; y 3) Una cooperación dinámica y creativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social.²³

Es de la mayor importancia destacar que la Reunión Cumbre constituyó un fuerte respaldo a los objetivos y acciones que se venían realizando conforme a los acuerdos suscritos por la Unión Europea con países y agrupaciones de países latinoamericanos y del Caribe. Así, los Jefes de Estado y de Gobierno de Chile, el MERCOSUR y la Unión Europea decidieron, conforme a los compromisos contenidos en los respectivos acuerdos vigentes, iniciar las negociaciones destinadas a establecer la Asociación Política y Económica entre Chile y la Unión Europea y la Asociación Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea. De igual modo, la Reunión Cumbre permitió avanzar en el fortalecimiento de las relaciones del Caribe, Centroamérica, Comunidad Andina y México con la Unión Europea.²⁴

22 Nord, Roger. "Europa central y oriental y la nueva arquitectura financiera". En revista "Finanzas y Desarrollo", publicación del Fondo Monetario Internacional. Septiembre 2000.

23 Leiva, Patricio. "Una Asociación Estratégica Unión Europea-América Latina-Chile". En <http://www.eurosur.org/flacso/ponenciassri1.htm>-3

24 *Ibidem*. Leiva, Patricio.

Caso particular de Chile: Nuestro país fue de los primeros en optar por una estrategia de apertura comercial y de libre competencia y por una activa vinculación económica con la región, en primer lugar, y con el mundo en general, en segundo término, bajo el principio denominado Regionalismo Abierto, que hoy comparten muchos países. Actualmente no se discute sobre las bondades de la apertura comercial, sino respecto a la forma y velocidad más conveniente para llevar a cabo el proceso.

La apertura comercial tiene tres posibilidades de ejecución, que pueden usarse en forma complementaria: 1) Multilateral, utilizando la OMC, vinculándose con gran cantidad de países, a través de las normativas de ese organismo; 2) Unilateral, rebajando los aranceles por parte de un país, sin negociar una acción similar de, a cambio, por parte de terceros; y 3) el desmantelamiento arancelario bilateral, vale decir, la liberación concertada de aranceles entre dos países, o dos partes en negociación para incrementar el comercio mutuo. Estas tres vías las ha utilizado Chile, simultánea o alternadamente.

La asociación política y económica entre Chile y la Unión Europea y sus Estados miembros están centrada en cumplir ciertos compromisos y desarrollar actividades en los ámbitos políticos, económico y comercial, entre los que se puede mencionar: 1) El compromiso con la democracia y los derechos humanos; 2) Concertar posiciones sobre temas de interés común en el plano bilateral o internacional; 3) Liberación recíproca y progresiva de todos los intercambios, según normas OMC y la sensibilidad de algunos productos; 4) Cooperación en todas las áreas que contribuyan a los objetivos del acuerdo, como las inversiones, servicios, propiedad intelectual, contrataciones públicas, sociedad de la información y la cooperación industrial, agropecuaria y en ciencia y tecnología.

También se viene desarrollando una gran actividad en materia de asociación económica y comercial en el ámbito bilateral, dentro de la idea que se trata de acciones complementarias a las anteriores. De esta manera, Chile se ha vinculado con acuerdos de libre comercio con toda Latinoamérica y Canadá.

Conclusiones: El concepto de Regionalismo Abierto es una forma alternativa para interpretar el proceso de integración.

La libertad de comercio es un objetivo deseado por la mayoría de los países, pero, necesariamente trae como consecuencia cambios en la estructura productiva y en los procesos de producción y comercialización.

En América Latina, la CEPAL es la institución que impulsa y provee el bagaje teórico y práctico en lo relacionado con Regionalismo Abierto. Esta estrategia ha encontrado cabida en las tácticas de integración de las corrientes mundiales de comercio.

El Regionalismo Abierto consiste en la creación de una unión aduanera que abarcase el mayor número de países de la región, que puede adoptar la forma de una zona de libre comercio en caso de que los países no logran ponerse de acuerdo sobre el arancel externo común.

En este caso, las normas de origen adquieren importancia para evitar la triangulación de importaciones desde terceros países, pero éstas no deberían ser muy estrictas para facilitar el aprovechamiento del mercado regional por parte de todos los países miembros de los acuerdos de integración.

Este proceso de integración regional debe contar con instrumentos complementarios para contribuir a reforzar el mecanismo básico del modelo, que se basa en la creación de flujos de comercio e inversión intrarregionales.

De acuerdo con las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se deben tratar la liberalización de los servicios, las normas comunes sobre salvaguardas, los derechos compensatorios y los mecanismos de solución de controversias.

La gran cantidad de acuerdos comerciales preferenciales que se están llevando a cabo en el ámbito mundial, está poniendo a prueba la liberalización multilateral del comercio internacional.

Respecto a la Unión Europea, es destacable el hecho que esa asociación, de alguna manera de carácter cerrado, considerando la serie de requisitos que exige a los países que se integran, se encuentre utilizando la lógica del Regionalismo Abierto en sus negociaciones comerciales con el MERCOSUR y en especial con Chile.

Lo anteriormente descrito parece confirmar la idea de la CEPAL, que considera que el Regionalismo Abierto no se contrapone al libre comercio, sino que de alguna manera lo fortalece.

Para Chile, esta es la vía correcta, aun cuando se deberán modernizar las estructuras productivas que permitan competir en condiciones favorables.

Las normas de Copenhague, que la UE impone a los futuros miembros, deben ser consideradas y tomadas en cuenta por los países latinoamericanos, porque contienen aspectos que permiten acelerar el desarrollo de las economías nacionales, colocándose al mismo nivel que el contexto mundial.



FABRICACION

Presente en el Desarrollo Nacional

EMPRESA NACIONAL DE AERONAUTICA DE CHILE
AV. JOSÉ MIGUEL CARRERA 11087, FONOS (56-2) 3831925/ FAX (56-2) 5282699
Email: comercial@enaer.cl
www.enaer.cl
SANTIAGO - CHILE



MODERNIZACION



MANTENIMIENTO

B1 76

EL GRUPO DE LOS 5 DE SHANGHAI

AGUSTÍN TORO DÁVILA* ALEJANDRA CHACÓN MORALES** MARTÍN PÉREZ LE-FORT***

The demise of the Soviet Union left a power-vacuum in Central Asia, where the strategic interests of both Russia and the Popular Republic of China are linked, together with those of the new republics of Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan. Their common boundary zone was a potential area of confrontations, arising out of religious, ethnic and nationalistic issues.

Recognizing the geopolitical relevance of the region, and the external threats that loomed over it, the five countries gave birth in 1996 to the Group of the Five of Shanghai, aimed at mutual cooperation and conflict resolution.

This article is devoted to the analysis of the accomplishments of the Group in regional security issues. After Uzbekistan joined the Group it became the Group of the Six and it became the SCO, the Shanghai Cooperation Organization, which is aimed at mutual trust, good neighbourhood and friendly relations among its members.

I. INTRODUCCIÓN

Durante casi medio siglo, la Unión Soviética y la República Popular China mantuvieron una muy particular relación bilateral; con períodos de graves tensiones y otros de unión, ante situaciones que afectaban sus intereses y objetivos comunes durante el largo enfrentamiento de la Guerra Fría.

Los períodos de acercamiento entre Beijing y Moscú coincidieron casi siempre con aquellos períodos en los que Estados Unidos, uno de los dos grandes centros del poder mundial, intentaba imponer o simplemente imponía, con el siempre decisivo argumento de la "fuerza", sus particulares intereses, justificándolos como propios de un orden mundial más justo, equitativo y ajustado a los principios morales internacionales, afectando los de la URSS. o de la República Popular China. "La competición de las dos grandes potencias no se alimentaba solamente del nacionalismo tradicional, sino de un poderoso ingrediente nuevo: la ideología. Este imperativo doctrinal infundía al conflicto un grado sin precedentes de convencimiento intelectual de la propia virtud. La lucha entre Washington y Moscú adquirió así rápidamente un carácter maniqueo, con dos concepciones antagónicas, no sólo de la organización social, sino, en definitiva, incluso de la naturaleza propia del ser humano. Cada una de las superpotencias se veía a sí misma como portadora de valores universalistas y al adversario como encarnación del mal".¹

* Mayor General (R.); Oficial de Estado Mayor; Profesor Militar de Academia en Historia Militar y Estrategia, en Geografía Militar y Geopolítica. Profesor en el Instituto Internacional de la Universidad de Chile.

** Abogada ante la Corte Suprema de Justicia de Panamá; Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá; Magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

*** Licenciado en Sociología, Universidad de Chile; Magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile; Diplomado en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

1 Brzeinski, Zbigniew. "Compromiso Global Selectivo". *Revista Política Exterior** N° 2. Volumen V. Otoño 1991, Colombia. Pág. 22.

Frente a Estados Unidos, Moscú era la voz que tenía mayor resonancia en la representación del desacuerdo ideológico. Beijing, por sí sola, no tenía esa capacidad, pero unida a la otra para imponer o rechazar, era una "pesa" que modificaba el equilibrio de la balanza del poder mundial.

Cuando en 1990, la Unión Soviética dejó de tener el peso internacional que tuvo durante cuarenta años, en todos los escenarios en los cuales imponía o disputaba sus decisiones políticas y militares, se produjo un gran vacío de poder. Uno de estos escenarios fue el de la región central de Eurasia. Esta región "ha llegado a ser un escenario central de la política internacional. Los Estados de Kazakhashán, Kyrgystán, Tajikistán y Uzbekistán, recientemente ingresado al Grupo, –hoy Repúblicas soberanas dentro de la Comunidad de Estados Independientes– están situados en el corazón mismo en una región en la que la disolución de la Unión Soviética generó un vacío de poder político y militar; los problemas geopolíticos derivaron en sentimientos étnicos separatistas, extremismos religiosos y conflictos terroristas internos e internacionales que sobrepasaban los límites territoriales de un lado hacia el otro. La solución a estas situaciones, que en el pasado se buscaban solamente entre la URSS. y la RPCH, debieron empezar a considerar las posiciones de tres nuevos interlocutores".²

El progresivo aumento de las tensiones y conflictos fronterizos derivados principalmente de: fundamentalismos religiosos consolidados en Irán y Afganistán y sus proyecciones hacia el exterior, de la multiplicidad de etnias y de las motivaciones de poder de caudillismos regionales, impulsaron al gobierno de Beijing a proponer una reunión de los Jefes de Estado de los cinco Estados con fronteras comunes para buscar, en conjunto, las mejores soluciones de convivencia, cooperación y beneficios mutuos.

En la primera reunión realizada en Shanghai el 26 de abril de 1996, se dio vida al "Grupo de los 5 de Shanghai", tomando como primera providencia la resolución de realizar reuniones anuales, rotativamente, en las ciudades capitales de los 5 Estados signatarios. Las reuniones siguientes se realizaron en Moscú en 1997; en Alma-Ata el año 1998; en Bishkek el año 1999; en Dushambe el año 2000 y la última, fue realizada en Shanghai en junio de 2001. "En cada una de ellas se tomaron resoluciones basadas en la buena vecindad, la mutua confianza, la ecuanimidad y la equivalencia de los beneficios y la unidad de coordinación en los objetivos de desarrollo, por lo cual se han logrado exitosos resultados en los campos político, militar, de seguridad y económico-social. Esto ha permitido al Grupo jugar, desde 1996, un rol positivo en la construcción de una seguridad regional conjunta y mantener la estabilidad en todo el espacio geográfico".³ Con el ingreso de Uzbekistán, el Grupo de los 5 ahora está conformado por 6 países.

II. EL ESCENARIO GEOPOLÍTICO

El investigador del Instituto Chino de Estudios Estratégicos Internacionales, Wang Haiyun, en un ensayo sobre la Seguridad de Asia Central, destaca el hecho de que esta región, al estar ubicada en la conjunción de los continentes de Europa y Asia, se constituye en el eje de las comunicaciones terrestres que los conectan y por ello, ha tenido, tiene y tendrá siempre una importancia estratégica vital para la seguridad de ambos continentes y de los Estados que en

2 Ma Gang. "Formulation and Development of the Shanghai Five". *International Strategic Studies*. N° 2 año 2000, Beijing, Pág. 26.

3 Ibidem. Pág. 25.

ellos viven y se relacionan entre sí. "En los comienzos del siglo XX, el famoso geógrafo británico Mr. Mackinder, dijo que el Asia Central fue y será siempre la más importante región del mundo (el corazón del mundo), y el control del Asia Central permitiría el control del anillo (rimland) del mundo entero".⁴

Se trata de una región por la cual han cruzado y la han disputado, históricamente, los mayores imperios del pasado; Alejandro Magno llegó hasta ella y allí estableció los confines de su imperio; Genghis Khan la cruzó y la ocupó con sus ejércitos mongoles; por varios siglos esta región definió el juego de intereses contrapuestos de los imperios de Rusia, de Persia y de Turquía Otomana; y desde el siglo XVIII, el Imperio Británico se constituyó como actor importante desde la India y Afganistán. Desde comienzos del siglo XIX y gran parte del XX, fue un dominio cerrado del Imperio Ruso y posteriormente de la URSS. Con el colapso de esta última, la región central asiática ha vuelto a tener su importancia tradicional.

Geográficamente, se reconoce como Estados de la región central asiática a las 5 Repúblicas Socialistas Soviéticas de Asia Central; hoy, Estados soberanos dentro de la Comunidad de Estados Independientes. Cuatro de ellos pertenecen al Grupo de Shanghai, solamente aún no ha ingresado Turkmenistán.

A continuación veremos un panorama general de dichos países:⁵

Kazakhastán:

Capital: Astana. La capital fue trasladada desde Alma-Ata, en diciembre de 1998.

Población: 17.000.000. de habitantes de los cuales, la mayoría pertenece a la etnia kazakhas (46%) y profesa la religión islámica sunita (47%). Poco menos de la mitad son eslavos y ucranianos de religión ortodoxa (44%). El 98% de la población es alfabeta. Posee un fuerte influjo de inmigrantes, sobre todo rusos, lo que patentiza su mixtura étnica. Logró su independencia de la Unión Soviética en 1991.

Economía: Ingreso nacional de US\$ 50.000 millones y un ingreso per cápita de US\$ 3.000. Su presupuesto de Defensa corresponde al 2.7% del ingreso nacional (su Fuerza Armada es de aproximadamente de 40.000 hombres).

Recursos naturales: El sector industrial de Kazakhastán descansa en la extracción y procesamiento de recursos naturales, con una gran variedad y cantidad de recursos mineros entre ellos petróleo y gas natural. Las reservas de crudo estimadas, son de 6.000 millones de barriles. Sus principales industrias están en el aceite, hierro, carbón de mucha calidad energética, zinc, cobre, titanio, oro, plata, uranio, sulfuro, etc., además de metales especiales para maquinaria de agricultura, motores eléctricos y materiales de construcción. De estos recursos se derivan industrias mineras de proceso y refinamiento de minerales y de producción de energía. Posee importantes recursos forestales con grandes extensiones algodoneras.

4 Wang Haiyun. The Security Situation in Central Asia. *International Strategic Studies* N° 1 año 2001. Beijing, Pág. 45.

5 Fuentes: The World Almanac and Book of Facts. *Millennium Collector's Edition*. Páginas -813- 816- 864 -867- 873. New York; y, *The World Factbook 2000 Country Listing*, CIA, Página Web: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html>

Tanto por sus minas como por la producción y su industrialización, el país se ubica entre los primeros de la Comunidad de Estados Independientes. Asimismo, la producción algodonera y su procesamiento industrial son de especial importancia regional y aun internacional.

Fronteras: Con los siguientes países: China 1.533 km; Kyrgystán 1.051 km; Rusia 6.846 km; Turkmenistán 379 km; Uzbekistán 2.203 km. Además tiene fronteras con los mares interiores de Aral y Caspio. Kazakhashán mantiene una disputa respecto al mar Caspio con Azerbaijón, Irán, Rusia, y Turkmenistán, quienes también limitan con dicho mar.

Kyrgystán:

Capital: Bishkek.

Población: 5.000.000 de habitantes con una etnia kyrgis de religión islámica sunita mayoritaria (75%) y una minoría eslava de religión ortodoxa (20%). Otros grupos étnicos los conforman los uzbek (12.9%) y ucranianos (2.5%). El 97% de la población es alfabeta.

Este es un país del Asia Central con una increíble belleza natural y orgulloso de sus tradiciones nómadas. Fue anexada a la Unión Soviética en 1864 y logró su independencia de ésta en 1991.

Economía: Ingreso nacional de US\$ 9.700 millones, con un ingreso per cápita de US\$ 2.100. Su presupuesto de Defensa corresponde a un 2,60% del ingreso nacional. Tiene sobre las armas una fuerza de 12 a 15.000 hombres.

Recursos Naturales: Es un país pequeño y montañoso con una economía predominantemente agrícola. Sus principales recursos naturales son los mineros y forestales. Entre los primeros, los principales son petróleo, gas natural; sus reservas de crudo están estimadas en 400.000 barriles. Produce también uranio, hierro, mercurio y significativos depósitos de oro, además es fuerte productor de algodón y de recursos forestales.

Fronteras: Con los siguientes países: China 858 km; Kazakhashán 1.051 km; Tajikistán 870 km; Uzbekistán 1.099 km. Está por resolver con Tajikistán, la frontera suroeste del Valle de Isfara, el cual es objetivo permanente de terroristas islámicos provenientes de Uzbekistán y Tajikistán.

Tajikistán:

Capital: Dushambe.

Población : 6.000.000, mayoritariamente de las etnias tajiks (64.9%) y uzbeka (25%) y de religión islámica sunita (80%); minoría eslava ortodoxa.

Toda la población es alfabeta.

Tajikistán obtuvo su independencia en 1991.

Economía: Ingreso nacional de US\$ 4.100 millones, con un ingreso per cápita de US\$ 700. Su economía está gravemente debilitada debido a conflictos civiles y la pérdida de subsidios

desde Moscú para sus productos. Depende mayoritariamente de la ayuda rusa, de Uzbekistán y ayuda humanitaria internacional para solventar sus necesidades básicas de subsistencia. Su presupuesto de Defensa Nacional es de un 2,1% del nacional y tiene una Fuerza Armada de 9 a 10.000 hombres.

Recursos naturales: Forestales y grandes extensiones de plantaciones de algodón. Entre sus recursos mineros están el petróleo, uranio y zinc. Su reserva de crudo se estima de 12.000 barriles. En general posee muchos menos recursos mineros que los otros países de Asia Central.

Fronteras: Con los siguientes países: Afganistán 1.206 km; China 414 km; Kirgystán 870 km; Uzbekistán 1.161 km. Algunas porciones de territorio fronterizo con China no están definidas. Además, no ha delimitado con Kirgystán la frontera norte del Valle de Isfara.

Uzbekistán:

Capital: Tashkent.

Población : 25 millones de habitantes de religión islámica sunita en un 90% y cristianos ortodoxos en un 8 al 9%. La mayoría étnica es uzbeka (80%) con minorías rusas (5.5%) tajiiks (5%) y kazakh (3%).

El 97% de la población es alfabeta.

Rusia conquistó Uzbekistán a fines del siglo XIX, y obtuvo su independencia en 1991.

Economía: Ingreso nacional de US\$ 67.000 millones y un ingreso per cápita de US\$ 2.300. Su presupuesto de Defensa es del 3,9% del nacional y tiene una Fuerza Armada de 70.000 hombres.

Recursos naturales: Sus mayores recursos son el petróleo y el gas natural: del primero, las reservas se estiman en 596.000 barriles.

Es un país seco, pero con un 10% de territorio cultivado intensamente y con ríos irrigando sus valles. Posee una considerable riqueza forestal y extensas y productivas plantaciones algodoneras, siendo el tercer productor mundial de este producto.

Fronteras: Con los siguientes países: Afganistán 137 km; Kazakhastán 2.203 km; Kirgystán 1.099 km; Tajikistán 1.161 km; Turkmenistán 1.621 km. También tiene fronteras con el mar interior de Aral.

Turkmenistán: (Este país no ha entrado al Grupo de Shanghai).

Capital: Ashgabat.

Población: 4.500.000, de origen turcomano y de religión islámica sunita (90%). Minoría eslava ortodoxa (9%). Toda la población es alfabeta.

Fue anexado por Rusia entre 1865 a 1885 y en 1991 obtuvo su independencia.

Economía: Ingreso nacional de US\$ 12.500 millones, con un ingreso per cápita de US\$ 3.000. Su presupuesto de Defensa corresponde al 2.7% del ingreso nacional y tiene una Fuerza Armada de 18 a 20.000 hombres.

Recursos: Es un país con un largo desierto, con ganadería nómada. Posee recursos forestales y algodóneros. Ricas minas de variados metales no ferrosos y yacimientos de gas natural y el petróleo del cual se estiman sus reservas en 546.000 barriles.

Fronteras: Con los siguientes países: Afganistán 744 km; Irán 992 km; Kazakhashán 379 km; Uzbekistán 1.621 km. Turkmenistán tiene fronteras con el mar Caspio, y mantiene una disputa con los Estados de Azerbaijón, Irán, Kazakhashán y Rusia, respecto de él.

Estados poderosos y con marcados intereses hacia la región, son los vecinos de estos países. En el norte, Rusia que busca mantener la antigua influencia que tuvo, tanto como Imperio Ruso como con la URSS; Irán, codueño del mar Caspio y de sus riquezas petroleras; Afganistán, que proyecta expandir su radicalismo religioso a la zona; y China, India y Pakistán, cuyos territorios se encuentran en el extremo oriental del área geopolítica. Además, la mayoría de los países de esta región, sobre todo los que rodean el mar Caspio, mantienen algunos problemas fronterizos con sus vecinos, los que no han sido resueltos del todo aún.



Mapa preparado por los autores.

Geográficamente, el Asia Central está determinada por la zona que une los mares interiores, Caspio y Aral, con la región norte occidental de la cordillera de los Himalaya y la región de los lagos en Kazakhatán, extendiéndose hacia el sur y el norte con los Estados de Kazakhatán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tajikistán y Kyrgystán. Sin embargo, no se puede desconocer el hecho de que también son parte de ella los espacios fronterizos del norte de Irán, de Afganistán, de Pakistán e incluso de la India; los del sur de Rusia y del extremo oeste de la RPCH. Este es, a nuestro juicio, el real cuadro que determina a los actores en escena; dos actores internacionales, Rusia y la RPCH, tres regionales, India, Pakistán e Irán y seis Estados sin características actuales de potencias, pero que pueden serlo en un futuro no lejano.

Los principales factores geopolíticos que determinan la importancia de la región son, entre otros, los siguientes:

Político- Estratégicos

Como se dio a conocer anteriormente, esta amplia área geográfica mediterránea ha sido, históricamente, objeto del interés y de las ambiciones hegemónicas de grandes imperios, por su muy especial condición geoestratégica relativa, en el centro de Eurasia. Por dos centurias, la actuales Repúblicas, pese a tener, teóricamente la situación política de regiones y de "Repúblicas Socialistas Soviéticas", tuvieron una sujeción política, económica y militar de Moscú, como capital del Imperio de Rusia y de la URSS. Para Moscú se constituían en la frontera sur, desde la cual la URSS. buscaba proyectarse hacia el océano Indico; hoy, las 5 Repúblicas son Estados soberanos, miembros de la Comunidad de Estados Independientes como socios de Rusia y no como vasallos.

Cada uno de ellos está buscando su propio destino y si bien han sufrido las difíciles alternativas propias de todo proceso de consolidación de la independencia, han logrado alcanzar una relativa estabilidad política, social y económica. En total suman más de 50 millones de habitantes de religión islámica y de etnias mayoritariamente turcomanas y tártaras sensibles a las presiones fundamentalistas que les llegan desde Irán y Afganistán. Su ubicación geográfica, en el corazón de Eurasia, sus poblaciones y sus riquezas naturales son codiciadas por sus vecinos; desde Afganistán, el fundamentalismo busca proyectarse hacia el norte en Uzbekistán y Tajikistán y hacia el oeste, en el extremo occidental de China, influye sobre la población musulmana, en la cual fomenta aspiraciones separatistas.

De hecho, el término de la hegemonía soviética creó un vacío tanto en lo político, lo estratégico y lo ideológico, que permite generar intereses externos por llenarlo, tanto por sus innegables condiciones geoestratégicas como por sus riquezas naturales.

En la zona en estudio confluyen variadas culturas y religiones que influyen las identidades de los pueblos; están presentes las culturas islámica, han, eslava y persa y las religiones islámica, budista y cristiana ortodoxa. Lo anterior determina complejos nacionalismos con valores de suyo diferentes a los del mundo occidental, del propiamente oriental y del centro sur asiático. Sobre este particular el investigador Wang Haiyun escribió: "Desde el término de la Guerra Fría, varias culturas están compitiendo, unas con las otras, para llenar el vacío ideológico que se ha producido en la región. Estados Unidos y Europa han estado "vendiendo" (al menudeo) vigorosamente la cultura occidental y sus valores, en un intento de remodelar a las naciones según sus visiones de lo que deben ser, tanto el respeto de los derechos humanos como la concepción de la democracia como única forma

política de gobierno".⁶ Por otra parte, el mismo autor destaca que para el mundo y particularmente Estados Unidos y Europa, debiera ser de especial preocupación el hecho de que el Asia Central se ha convertido en un objetivo importante para las culturas islámicas, con valores muy diferentes, que desde Turquía, Irán y Afganistán han intensificado sus esfuerzos para infiltrar su religión, en tanto que Rusia, no se ha empeñado con fuerza para mantener la región dentro del círculo de la cultura eslava. No puede desconocerse que las fuerzas islámicas extremistas se están constituyendo como una amenaza mayor para la estabilidad y la seguridad de Asia Central, lo que tendrá, muy pronto, especial relevancia en el devenir de toda Eurasia.

Finalmente, a las consideraciones político-estratégicas señaladas, debe agregarse como una de especial significación, su situación geográfica relativa, por la cual la región se constituye como el puente natural de unión, dentro de Eurasia, entre su sector europeo en el Occidente y el oriental del Asia Pacífico y entre las costas norcentrales del océano Indico con las extensas estepas siberianas. En el pasado, esta región fue cruzada por el "camino de la seda", que definió el valor del intercambio comercial entre ambos extremos geográficos; hoy, aún no utilizada en toda su capacidad, marca la ruta terrestre más expedita y directa entre el puerto de Rotterdam en el Atlántico y los de la RPCH en el Pacífico. Pero, si todavía no tiene un uso prioritario, es seguro que lo tendrá en un cercano futuro, cuando sea necesaria y conveniente la intensa explotación de las inmensas reservas petroleras y de gas natural de los países de la región, y cada uno de ellos se transformen en nuevos mercados.

Político-Económicos

Desde una perspectiva económica se destacan tres condiciones como las de mayor consideración en este estudio. Cada una de ellas, no solamente tienen una importancia gravitante para los mismos actores regionales, sino que también determinan intereses de actores foráneos que afectan, favorable o negativamente, los propios intereses regionales.

La primera de ellas es la riqueza de la región en petróleo, gas natural, minerales y algodón. Según lo expresa el investigador Wang Haiyun (ya citado) sin tener aún una estadística completamente segura, los antecedentes proporcionados por estudios geológicos determinan que las reservas de petróleo, incluyendo el mar Caspio, serían de aproximadamente 23 billones de toneladas con lo cual toda el área se sitúa en segundo lugar de reserva petrolera del mundo, solamente después del Golfo Pérsico. Si a las reservas petroleras se agregan las de gas natural, que se han estimado en un mínimo de 3.000 billones de toneladas, el Asia Central sobrepasaría en recursos energéticos a la del Golfo. En el extenso territorio existen ricos minerales de oro, uranio y de otros minerales no ferrosos y en el sector agricultura, la zona es una de las de mayor producción de algodón del mundo.

La segunda de ellas es que su población con 55 millones de habitantes y con una escolaridad de casi un 100%, es un importante mercado consumidor. El desarrollo previsto de los países, dentro de un sistema de libre mercado, incentivará las inversiones extranjeras para la explotación de sus riquezas con lo cual se incrementará esta condición de mercado de consumo, en la misma escala que aumente el ingreso per cápita de los habitantes.

Una tercera condición económica se encuentra precisamente en la situación de puente de tránsito entre el Occidente y el Oriente. Nuevas y mejores vías de comunicaciones terrestres

6 Wang Haiyun, op. cit., Pág. 46.

darán impulso a muchos sectores que actualmente viven dentro de un aislamiento relativo, a la vez que se constituirán como importantes fuentes de trabajo y de incentivos para que el turismo internacional llegue hasta regiones de antiguas y múltiples culturas poco conocidas.

De Seguridad Regional y Mundial

En un orden mundial, en el cual no están perfectamente definidos los reales equilibrios de poder, Estados Unidos aparece como la primera superpotencia al reunir las capacidades militares y las económicas cuando otras, o son potencias únicamente militares como es el caso de Rusia y de China, o lo son exclusivamente en lo económico como es el caso de Japón. "Kissinger señala que debe considerarse que la estructura de un 'nuevo orden' mundial no estará totalmente clara hasta las primeras décadas del siglo, y que éste, muy probablemente surgirá de la misma manera como se concretaron los sistemas internacionales anteriores; desde la reconciliación y el balance de intereses nacionales competentes".⁷

Tres conocidos geopolitólogos coinciden en la importancia que asignan a la región central de Eurasia, en el plano geoestratégico mundial, tanto por su ubicación geográfica relativa como por sus recursos naturales potenciales y su calidad de puente natural de ese gran continente geopolítico.

El autor Jaime Sepúlveda Cox, ya citado, destaca que el inglés Halford Mackinder y los norteamericanos Nicolás Spykman y Saúl B. Keenan dividen el mundo destacando una zona de importancia estratégica decisiva que denominan como "la Tierra Corazón" (Heartland), ubicada en el Asia Central y Rusia, entre los ríos Volga y Siberia, rodeada por tierras marginales y periféricas (Rimland), en las que se consideran los sectores occidentales, orientales y del sur de Eurasia, y finalmente, islas y continentes exteriores.

Dos posibilidades del dominio o control del mundo están presentes en el pensamiento de los autores geopolíticos: (i) Quien domina la Tierra Corazón (Heartland), controla la periferia (tierras marginales o rimland) y quien controla la periferia, puede controlar al mundo (Mackinder aplicando su teoría del imperio del Poder Terrestre); y, (ii) desde los continentes e islas exteriores se puede controlar la periferia o tierras marginales y desde éstas, se dominará la Tierra Corazón y con ello se alcanza el control del mundo (Spykman y Keenan aplicando la teoría de la supremacía del Poder Naval del Almirante norteamericano Mahan).

Tierras marginales: area de choque del poder terrestre euroasiático y del poder marítimo de Estados Unidos.

El investigador Wang Haiyu se refiere al interés de Estados Unidos por esta región y sobre el particular expresa que: "La nueva estrategia de Estados Unidos para el Asia Central establecida en 1997, determina como objetivos los de incentivar la independencia total de los Estados de la región de Rusia, cooperar económicamente en la explotación de ricos recursos petroleros y de gas natural, contener las posibles amenazas hacia ella de los fundamentalismos islámicos de Irán y de Afganistán e incentivar el imperio de sus valores, particularmente su visión de democracia y de derechos humanos, en cada uno de los nuevos Estados soberanos".

7 Capitán de Navío (IM) Jaime Sepúlveda Cox. "Evolución del Pensamiento Geopolítico Norteamericano". Conferencia dictada en la Academia de Guerra del Ejército el 28 de julio de 1998, Pág. 14.

En la Estrategia de Compromiso y Expansión, anunciada por el ex Presidente Clinton, se mantienen los supuestos de Spykman y Keenan ("Quien controla el Rimland, controla Eurasia; quien controla Eurasia, controla el mundo) y se busca concretar un "compromiso" con los países claves, el cual ahora se "expande" incorporando en la Alianza Atlántica a los Estados emergentes de la disolución del imperio de la Unión Soviética. Mantuvo ideas rectoras muy similares a las de la doctrina Bush; es decir, considera mantener el control norteamericano en la OTAN, apoyar la estabilización de Rusia, expandir la OTAN hacia los ex satélites soviéticos, mantener la presencia militar en el Medio Oriente y mantener supremacía en el Asia Oriental y el Sudeste Asiático. Como puede apreciarse en estos extractos, es la concepción geopolítica de Spykman (unida a la teoría del Poder Marítimo de Mahan) la que orienta los rumbos para el posicionamiento militar, político y económico, después de la Guerra Fría. Asimismo, también están presentes las ansias de poder y la vocación hegemónica, que aparecen desde los albores de la nación norteamericana".⁸

Los intereses de las dos grandes potencias euroasiáticas, la Federación Rusa y la República Popular China, son opuestos a los norteamericanos por cuanto la influencia y hegemonía (militar, política y económica) pretendida por éstos, vulneraría su seguridad y frenaría la obtención de los objetivos de desarrollo integral que requieren para llegar a ser superpotencias de rango mundial.

La Federación Rusa busca liderar la Comunidad de Estados Independientes y dentro de ella, los Estados de Asia Central juegan un importante rol en lo económico y en lo estratégico. Son la base de la capacidad energética de la Comunidad, a la vez que son naturales fronteras de contención a pretensiones de proyección hacia el norte de tendencias religiosas fundamentalistas y de políticas hegemónicas asiáticas o foráneas.

Los territorios occidentales de la República Popular China, alejados de sus principales centros políticos, económicos y militares, necesitan condiciones especiales de seguridad; la población de sus provincias extremas tiene un importante componente islámico, que recibe influencias del conjunto de Estados que conforman la zona fronteriza occidental. La consolidación política, económica y militar de esa zona, le dará la necesaria seguridad estratégica y política, además de brindarle la posibilidad de realizar proyectos de explotación en conjunto de recursos energéticos y de implementar una mejor, más segura y expedita comunicación terrestre hacia el Occidente.

Los 50 millones de musulmanes de los cinco Estados podrían ser arrastrados, desde Irán y Afganistán, hacia una ideología religiosa radical, lo que afectaría tanto a Rusia como a China.

III. LOS LOGROS DEL GRUPO DE SHANGHAI

El Objetivo Fundamental

Si bien el Grupo de Shanghai ha dado a conocer públicamente los objetivos que motivaron su formación, así como aquellos que se han venido estableciendo en las reuniones anuales, el análisis que hemos presentado en los puntos anteriores permite deducir que existe un gran objetivo que es común para Rusia y la República Popular China, y es el de establecer un nuevo

8 Capitán de Navío (IM) Jaime Sepúlveda Cox, op.cit., Pág. 13.

equilibrio mundial de poderes, frenando la actual hegemonía norteamericana. Ambos Estados han vivido etapas de colaboración y de cooperación entre ellos, y también otras de distanciamiento político y de recelos mutuos, situación que ha beneficiado los intereses de Washington para los cuales cada una de estas potencias, por sí sola, no se constituye en una amenaza. Sin embargo, podrían llegar a constituirla, si existe una unión por intereses comunes y se ven afectadas por similares efectos hegemónicos exteriores.

En los últimos años, los gobiernos de China y de Rusia han logrado acuerdos de importancia y sus relaciones han mejorado y se han incrementado en diferentes campos, lo que les ha permitido asumir posiciones comunes en materias de seguridad internacional. Mientras mayores objetivos tengan en común y las amenazas para ambas las afecten por igual, el acercamiento entre ellas se incrementará.

Es precisamente en la formación del Grupo de Shanghai donde se evidencian las connotaciones que tienen para ellas los intereses que se buscan en las zonas fronterizas y las amenazas que pueden afectar sus seguridades.

Este fue el motivo que nos movió para analizar, en la mayor profundidad posible, la importancia de la región central asiática que aún no es bien conocida, para el juego geopolítico internacional. El estudio de cada uno de los logros y de las metas establecidas nos permitirá, en parte, quitar el velo del desconocimiento y de las muchas incertidumbres que hoy nos presenta un orden internacional no bien definido. Asia Central es una pieza clave de ese orden y el ámbito geográfico centro-asiático, sin duda alguna, es también el del Grupo de Shanghai.

Primera Reunión, 1996 en Shanghai⁹

En la reunión inicial en Shanghai, los cinco países miembros firmaron el "Acuerdo de Confianza Mutua en la Zona de Fronteras Comunes" en el cual se establecieron los compromisos siguientes:

- Prohibición de efectuar ejercicios o maniobras militares en ambos lados de los trazos limitrofes y de sobrepasar dichos límites.
- Limitar el número de ejercicios y maniobras militares en las zonas fronterizas; limitar los efectivos y las capacidades de los armamentos.
- Avisar con antelación de todo ejercicio o maniobra militar ha realizarse en las fronteras hasta una profundidad de 100 kilómetros.
- Invitaciones para observadores de los otros países en los ejercicios militares a realizarse y fomentar el conocimiento personal entre los cuadros militares.

Aparentemente, los compromisos son todos de carácter exclusivamente de confianza mutua militar tal como lo señala el título del "Acuerdo", sin embargo los "Considerandos" que señala el autor Ma Gang al referirse a esta reunión señalan otros compromisos que van más allá de

⁹ Los antecedentes de las reuniones anuales están extractados del artículo del autor Ma Gang, op.cit., Págs. 25, 26 y 27.

un entendimiento exclusivamente fronterizo; “la firma del Acuerdo es una garantía de paz, estabilidad y de tranquilidad en las fronteras de los cinco países y constituye una nueva modalidad de seguridad diferente a aquella que se implementó durante la Guerra Fría para la preservación de la paz y la seguridad en Asia y aún en el mundo, y representa un vigoroso impulso en el inicio de la búsqueda de una nueva Seguridad Regional”.¹⁰

Sobre esta situación, el autor citado reflexiona sobre la importancia política estratégica del Grupo por cuanto la Federación Rusa y la República Popular China que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los tres países del Asia Central (hoy cuatro, con la inclusión de Uzbekistán) reúnen una importante capacidad para entregar un valioso aporte a la seguridad regional y del mundo, por cuanto entre ellas ocupan las tres quintas partes de los territorios de Eurasia y sus poblaciones constituyen una cuarta parte del total de ella.

La implementación de los compromisos adquiridos se inició inmediatamente después de firmado el Acuerdo por parte de los cinco Estados signatarios.

Segunda Reunión, 1997 en Moscú

En ella se firmó el “Acuerdo de Mutua Reducción de Fuerzas Militares en las Zonas Fronterizas”.



Mapa preparado por los autores

Después de analizar el cumplimiento de los acuerdos de Shanghai y comprobar su estricto cumplimiento por todos los signatarios, se tomaron diferentes compromisos de los cuales señalaremos los que a nuestro juicio son de mayor importancia.

Reducir las fuerzas militares en presencia en las zonas fronterizas y hasta una profundidad de 100 Kilómetros a un total máximo de 130.400 hombres considerando tropas del Ejército, de la Fuerza Aérea y de Defensa Aérea.

10 Ibidem, Págs. 26 y 27.

Crear un órgano de control para mantener un sistema de inspecciones verificadoras del cumplimiento del compromiso anterior.

En esta reunión, el compromiso fue mayor y con él se asume una seguridad fronteriza basada en el buen entendimiento de las partes signatarias de los Acuerdos, y no en esfuerzos militares de protección de esas fronteras. Siendo los problemas limítrofes factores de importancia en las relaciones entre Estados vecinos, la no existencia de ellos determina un buen nivel en las relaciones bilaterales entre los vecinos terminantes. Se empezó a cumplir lo que estableció la Reunión como una nueva modalidad de Seguridad Regional, que tiene como esencia la confianza mutua entre las partes más que el despliegue de fuerzas militares de protección de fronteras.

Tercera Reunión, 1998 en Alma-Ata

La reunión se efectuó en la ciudad de Alma-Ata, entonces capital del Estado de Kazajistán y en ella no solamente se firmó un nuevo Acuerdo militar sino que también se asumieron compromisos de carácter socio-económico con lo cual los Estados miembros del Grupo reforzaron sus vínculos de buen entendimiento y de cooperación.

Fue aquí donde se comenzó a visualizar con realismo que, para los intereses de los cinco países era de especial importancia la seguridad regional, tanto política como militar y económica, que podía ser amenazada por intereses foráneos; todos rechazaron cualquier tipo de "intervencionismo" de tipo hegemónico foráneo, que buscara obtener, en el Asia Central, beneficios por sobre los requerimientos de seguridad y político-económicos de desarrollo de los Estados regionales. Al respecto, cabe considerar que el mar Caspio tiene en sus fondos marítimos grandes reservas petroleras (sobre los tres mil millones de toneladas) por lo cual se convierte en un objetivo político interesante para capitales transnacionales; son países ribereños: cuatro de la Comunidad de Estados Independientes (Rusia, Kazajistán, Azerbaiján y Turkmenistán) los dos primeros, miembros del Grupo de Shanghai. El quinto país es Irán.



Mapa preparado por los autores

En el plano militar se firmó "La Declaración Conjunta de China, Rusia, Kazakhatán, Kyrgystán y Tajikistán" que refuerza los Acuerdos anteriores en el sentido de que la necesaria convivencia y la seguridad de los Estados requiere de la confianza mutua, de la transparencia, de la predictibilidad y del control de todas las actividades estratégicas realizadas en las fronteras. Estas condiciones permiten minimizar e incluso terminar con las mutuas preocupaciones fronterizas, en beneficio de una diferente distribución de los esfuerzos militares acorde a otras amenazas a las respectivas seguridades nacionales.

En lo económico se destacó la necesidad de una cooperación "realista" basada en la igualdad y en la obtención de mutuos beneficios; la estabilidad económica de la región con un esfuerzo conjunto y permanente, que se proyectará en el futuro, en el ámbito de toda Eurasia.

Cuarta Reunión, 1999 en Bishkek

En esa Reunión realizada en Bishkek, capital de Kyrgystán, se estudiaron los logros obtenidos en las reuniones anteriores y se dio énfasis en la necesidad de acordar por consenso una posición conjunta frente a diferentes amenazas que los afectaban en forma similar. Ninguno de los países miembros aceptará que su territorio sea afectado por separatismos étnicos y culturales, por fundamentalismos religiosos, por el terrorismo internacional y por el tráfico de drogas y de armas.

Se acordó también, por unanimidad, concretar políticas comunes en diferentes materias de carácter regional e internacional. Todos los Jefes de Estado confirmaron su posición en el sentido de que "cada país tiene el derecho de elegir el sistema político, social y económico acorde a sus necesidades y condiciones nacionales; que cualquiera interferencia de Estados foráneos debe ser rechazada aun cuando tenga por excusa el "humanismo" y la protección de los derechos humanos"; "que el uso de la fuerza o la amenaza de su uso es facultad exclusivamente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y esta facultad debe ser respetada por todos los Estados o Grupos de Estados".¹¹

En lo económico todos los representantes acordaron dar mayor importancia al hecho de que la cooperación económica debía tener carácter multilateral, al mismo tiempo que era preciso reforzar las acciones de carácter bilateral.

Es definido el interés de los signatarios por ampliar el marco del Grupo a materias regionales e internacionales que afecten al conjunto como lo son las amenazas a las que ya nos referimos. Existe conciencia en la importancia geopolítica y geoestratégica que tiene la región del Asia Central, y por ende, de los "apetitos" que ella puede despertar en Potencias que busquen desde una posición política-estratégica, hasta la explotación de sus recursos naturales y su condición de puente terrestre entre el Atlántico y el Pacífico.

Quinta Reunión, 2000 en Dushambe

En la reunión de Dushambe, ciudad capital de Tajikistán, los temas considerados sobrepasan las inquietudes de las seguridades fronterizas y se apuntan a establecer la necesidad de actuar en conjunto frente a situaciones de seguridad regional y también mundial. Asimismo, en el aspecto económico se empieza a ampliar el marco de la cooperación comercial en las zonas fronterizas

11 Ibidem, Pág. 28.

para establecer mecanismos que regulen actividades económicas entre los Estados miembros, incluyendo las de inversiones mutuas para desarrollar proyectos conjuntos con equidad y mutuos beneficios.

En la reunión, los Estados miembros dieron apoyo pleno al rechazo, por parte de la Federación Rusa y de la República Popular China al nuevo Sistema de Defensa de Misiles de Teatro (TMD) que junto con el Sistema Nacional de Defensa de Misiles (NMD), constituyen las bases del futuro sistema antimisiles balísticos nucleares que busca establecer Estados Unidos. El TMD, a juicio de los Jefes de Estados, vulnera todos los Acuerdos anteriores alcanzados sobre sistemas de misiles defensivos contra armas nucleares. En esta reunión se dio un apoyo irrestricto a China en su posición de rechazar que Taiwán sea incluida en este sistema defensivo norteamericano (TMD).

El Jefe de Estado de Uzbekistán, que asistió como "observador" a esta reunión, solicitó su ingreso al Grupo. La solicitud fue aceptada y recientemente esta República se integró como miembro pleno de él. Hoy el Grupo de los 5 es de los 6 y abarca un territorio que se extiende en toda el Asia Central y en Rusia y China, de los cinco nuevos Estados soberanos anteriormente integrantes de la URSS., solamente está fuera del Grupo el de Turkmenistán.

Avanzando en el campo de las relaciones económicas se acordó la participación de personas y empresas en proyectos mutuos de inversiones de capitales en una justa y proporcional explotación de recursos naturales, de vías de comunicaciones terrestres y de otros propios del de desarrollo económico-social y de seguridad de los Estados Miembros. Cuatro elementos adquieren con ello especial relevancia:

1. Capacidad para explotar los ricos recursos naturales, especialmente energéticos y para construir oleoductos para su más fácil y expedito transporte hacia los centros de consumo regionales.
2. Resguardar esos recursos no renovables para beneficio de los países miembros del Grupo, limitando las explotaciones de capitales e intereses foráneos.
3. Establecer una red terrestre y fluvial de comunicaciones entre todos los Estados signatarios sobrepasando las condiciones de mediterraneidad de muchos de ellos o de importantes regiones de otros.
4. Crear fuertes mercados de compra y de venta, independientes de una globalización económica internacional orientada al beneficio de potencias foráneas, interesadas en satisfacer sus propias necesidades por sobre las del conjunto mundial.

Sexta Reunión, 2001 en Shanghai¹²

Los días 15 y 16 de junio de 2001 se reunieron nuevamente los países del Grupo de Shanghai, (ya con Uzbekistán como miembro pleno) y se evaluó el rol jugado en estimular y profundizar las relaciones amistosas entre los miembros del Grupo, además del reforzar el fortalecimiento de la seguridad y estabilidad regional y promoción del desarrollo común en los cinco últimos años.

12 Fuente: http://english.peopledaily.com.cn/200106/15/eng20010615_72738.html; y Página Web CNN, de 16 de junio de 2001. <http://cnnespanol.com/2001/mundo/06/15/shanghai/index.html>

La Declaración de los Presidentes sustenta la misma visión que el Grupo de Shanghai ha conformado históricamente en una tendencia para la paz y el desarrollo de la sociedad humana y despliega un gran potencial de coexistencia de buena vecindad, unidad y cooperación, a través del respeto mutuo y la confianza entre países con diferentes idiosincrasias y culturas tradicionales.

Los Presidentes puntualizaron especialmente, que los compromisos asumidos en las reuniones anteriores, como por ejemplo los firmados en 1996 y 1997, sobre el "Acuerdo de Confianza Mutua en la Zona de Fronteras Comunes" que habla de la potenciación de la confianza en la esfera militar en las zonas fronterizas y el "Acuerdo de Mutua Reducción de Fuerzas Militares en las Zonas Fronterizas" sobre la reducción recíproca de las fuerzas armadas en las dichas zonas, han hecho una significativa contribución a la paz regional y mundial, a la seguridad y estabilidad, al enriquecimiento de relaciones diplomáticas modernas y el ejercicio de una positiva y extensa influencia en la Comunidad Internacional.

Los Presidentes manifestaron la firme creencia de que es necesario transformar el Grupo de Shanghai en un mecanismo de alto nivel de cooperación y ayuda de los Estados miembros con oportunidades de acción para abordar nuevos desafíos y compromisos más efectivos.

Por lo tanto, se anunció el establecimiento en el SCO (Shanghai Cooperation Organization) la cual apunta al estrechamiento de confianza mutua y buena vecindad y relaciones amigables entre los Estados miembros, alentando una efectiva cooperación en política, economía, ciencia y tecnología, cultura, educación, energía, transporte, protección medioambiental y otros tópicos; una articulación para asegurar la paz regional, seguridad y estabilidad, y creación de una nueva política internacional y económica. Además, este acuerdo buscaría luchar contra la militancia étnica y religiosa, y buscaría promover el comercio y las inversiones en una región cuyas importantes reservas de petróleo han reavivado la competencia internacional.

La firma del Pacto de Shanghai ha sentado las bases legales para reprimir conjuntamente el terrorismo, el separatismo y el extremismo, y refleja la fuerte determinación de los seis países por garantizar la seguridad regional. En este sentido, los ministros de defensa del Grupo firmaron un comunicado en que declararon su respaldo al Tratado de Misiles Antibalísticos de 1972, que Washington quiere cambiar para crear un sistema de defensa antimisiles.

También se decidió formar un Centro Antiterrorismo, que tendrá su sede en la ciudad de Bishkek en Kyrgystán, y los países trabajarán una cooperación multinacional para evitar el contrabando de armas, tráfico de drogas, migración ilegal, etc.

IV. LAS ACTUALES POLÍTICAS DE RELACIONES EXTERIORES DE LA FEDERACIÓN RUSA Y DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

Ambos Estados son, indudablemente, las dos potencias que lideran el Grupo y que, en consecuencia, determinan el rumbo de las relaciones internacionales de acuerdo con los intereses que estimen como prioritarios dentro de sus concepciones de Seguridad Regional y del esquema internacional que resulte más adecuado a ella.

Rusia

En julio del año recién pasado, el Presidente Putin aprobó el nuevo "Concepto de la Política Exterior de la Federación Rusa" en cual se hace un recuento de los logros y pérdidas de la

diplomacia rusa en los recientes pasados años y se analizan las actuales condicionantes tanto de la situación doméstica como de la internacional del país. En relación con el Orden Mundial, el "Concepto" se define por el establecimiento de un sistema internacional multipolar y enfatiza la necesidad que éste refleje "la realidad del mundo actual considerando la diversificación de los intereses en un sentido realista para lo cual es necesario tomar en consideración diversas condiciones que están afectando la Seguridad Mundial".

Los internacionalistas Zhang Zunguo y Zhang Aiping expresan que en este nuevo "Concepto" de política exterior rusa pone énfasis en:

- Salvaguardias y fortalecer la función de las Naciones Unidas y la autoridad y el rol exclusivo de su Consejo de Seguridad.
- Mantener un balance estratégico en el mundo.
- Oponerse a todo intento de tomar acciones militares sobrepasando al Consejo de Seguridad.
- Oponerse a las llamadas "intervenciones humanitarias" y a la "teoría de limitación de soberanías" en su nombre.
- Enfatizar la posición de Rusia que propicia un sistema mundial multipolar que le permita mantener su status en el campo internacional y hacer de Rusia uno de los centros de poder en el mundo actual.¹³

República Popular China

La política exterior de China se basa fundamentalmente en ser una : "...política exterior independiente y en los denominados 'cinco principios', los cuales son: respeto mutuo a la soberanía y a la integridad territorial, no agresión, no intervención de uno en los asuntos internos del otro, igualdad y beneficio recíproco, y coexistencia pacífica...".¹⁴ Una de las características más importantes de la política exterior de la República Popular China, desde su fundación es el objetivo de llegar a ser un poder global¹⁵ y conquistar los objetivos nacionales. Sus objetivos políticos actuales, traducidos al ámbito externo son:¹⁶

- a) Obtener acceso a los mercados externos, tecnología, recursos naturales, y capital para asegurar el desarrollo económico.
- b) Tener voz en los organismos internacionales para satisfacer su sentido de dignidad y les permita influenciar decisiones que afecten su destino.

13 Fuente: Zhang Zunguo y Zhang Aiping. "La Diplomacia Rusa con Putin", *International Strategic Studies*, N° 2 del 2001, Beijing, Págs. 17 y 18.

14 *Constitución de la República Popular China*: Ediciones en lenguas extranjeras, Beijing, 1983, Pág. 11.

15 Sheng Lijun, "China's Foreign Policy Under Status Discrepancy, Status Enhancement", *Contemporary Southeast Asia*, Volume 17, Number 2, september 1995, Pág. 101.

16 Okseberg, Michel and Economy, Elizabeth, *Shaping U.S.-China Relations* (New York: 1997, Council on Foreign Relations, Inc.), Pág. 30

- c) Finalmente ellos buscan usar la arena internacional para aumentar su poder doméstico y estatura política.

La política exterior china durante el período de Deng Xiao Ping, reflejaba factores internos y externos. Entre estos últimos, el principal se basa en la pérdida de vigencia del concepto de triángulo estratégico, que tuvo bastante peso en la visión china hasta la década de los ochenta. Este concepto visualizaba la relación URSS., EE.UU. y China, como constituyendo un triángulo estratégico basado en dos supuestos que resultaban discutibles ya en ese entonces:¹⁷

- a) Que este sistema podía ser derivado de la red de otras relaciones internacionales en la cual dichos países se encontraban insertos. Explícitamente en la relación de China con el Tercer Mundo y su oposición al imperialismo norteamericano y el "hegemonismo" soviético.
- b) El supuesto de que China es un país desarrollado, visión que resultaba y aún resulta bastante exagerada.

Estos supuestos a pesar de ser discutibles, hicieron que los distintos actores actuaran como si fueran ciertos. Este enfoque, denominado "triángulo de hierro", surgió a partir de la política triangular practicada por el Gobierno de Nixon (1971-1972) como una forma de aprovechar la mala relación entre los dos Estados comunistas (China y la URSS).¹⁸ Este "triángulo de hierro" pasó a ser un "triángulo flexible" luego del distanciamiento sino-norteamericano y el acercamiento sino-ruso.

Con la desaparición de URSS., el esquema triangular se disolvió y China debió reorientar su estrategia, buscando convertirse en un poder regional, para sentar las bases de un futuro status de poder global. Así, se terminaría con la idea del triángulo estratégico, reemplazándolo por la visión de un sistema multipolar informal de cinco puntas que incluye a EE.UU., UE, Rusia, Japón y China. Dentro de esta perspectiva, China estableció los intereses económicos como el elemento más importante de su seguridad.¹⁹

Como hemos dicho, la idea del triángulo estratégico en que China enfrentaba a EE.UU. y la URSS. ya no tiene relevancia y la ha obligado a reorientar sus metas estratégicas hacia el contexto regional. Ante la merma en la presencia norteamericana (como por ejemplo su retiro desde Filipinas), y el repliegue ruso, con gran disminución de su potencial militar en la región, se ha generado una suerte de "vacío de poder", transformando a China en un actor clave²⁰ en la lucha por la hegemonía regional. En este ámbito resulta lógico su interés de participar en distintos organismos multilaterales que le den una suerte de vigencia en toda la región del Pacífico y la de Asia Central.

En este sentido, el canciller chino Tang Jiaxuan, hablando en una reunión de Cancilleres previa a la del Grupo de Shanghai, que fue realizada este año 2001, expresó la necesidad de incrementar la cooperación entre los cinco países miembros para "proteger la seguridad regional,

17 Levine, Steven I., "Chinese Foreign Policy in the Strategic Triangle", en *Chinese Defense and Foreign Policy*, Teufel Dreyer, June and Ilpyong, J. Kim (Ed.). (Paragon House: New York, 1989), Págs. 64-66.

18 Byung-joon Ahn, "Strategic Trends in East Asia", *The Pacific Review*, Volume 4, N° 2, 1991. Pág. 113

19 Weixing, Hu, "China's Security Agenda", *The Pacific Review*, Volume 8, Number 1, 1995, Pág. 120.

20 Roy, Denny, "Assessing the Asia-Pacific Power Vacuum", *Survival*, Vol. 37, N° 3, autumn 1995. Págs. 53-55.

ampliar la estrecha coordinación en asuntos globales y desarrollar la cooperación económica y comercial mutuamente beneficiosa". Igualmente señaló que con el desarrollo de la multipolarización política y la globalización económica, el intento por establecer un mundo unilateral-polar se está volviendo cada vez menos popular e imposible.²¹

V. CONSIDERACIONES FINALES

En nuestro estudio, los autores hemos comprobado la escasa importancia que la opinión pública internacional y aún, muchos internacionalistas, han concedido a la formación y al proceso de desarrollo de este Grupo multilateral. Dicho Grupo se creó oficialmente solamente para satisfacer una seguridad común a lo largo de fronteras, pero que en reuniones sucesivas, se ha orientado hacia objetivos bastante más amplios que abarcan la Seguridad de la Región Central Asiática y la Cooperación Económica entre los Estados miembros. Incluso se ha analizado en ellas, problemas de seguridad internacional de carácter global.

En el desarrollo del presente ensayo hemos tratado de presentar dos aspectos que, siendo diferentes, obedecen a un mismo patrón en tanto revelan objetivos político-estratégicos que pasan a ser comunes. Ellos son el Grupo de Shanghai en sí mismo y el análisis de la importancia geoestratégica del Asia Central.

Como se expresó, el primero dice relación con el Grupo de Shanghai cuya iniciación en 1996 tuvo cinco miembros, aumentó a seis recientemente con el ingreso de Uzbekistán y podría contar en un futuro no lejano, con un séptimo país con la participación de Turkmenistán, el cual es un Estado con fronteras poco seguras con Afganistán e Irán, y que por ello, puede ser afectado por amenazas, que también involucran a todo el Grupo, individualmente y en conjunto.

El proceso que se inició como un acuerdo de cinco Estados que tenían fronteras comunes y buscaron establecer un clima de confianza mutua entre ellos en propuestas exclusivamente militares, fue ampliándose en las reuniones anuales. Las agendas de las últimas reuniones, Alma-Ata, Bishkek, Dushambe (1998, 1999 y 2000) y últimamente la del 2001 en Shanghai, fueron considerando nuevas resoluciones para responder a inquietudes comunes de índole nacional, económica y de seguridad regional e internacional. En esas ocasiones se obtuvieron acuerdos de consenso de cooperación económica, de mutuas inversiones de capitales y tecnologías para proyectos conjuntos y salvaguardas con garantías estatales; de seguridad regional para enfrentar amenazas comunes como los separatismos étnicos, los radicalismos religiosos y el contrabando de drogas y armas, entre otros; y la posición común respecto de la necesidad de respaldar la exclusividad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y evitar el monopolismo y las intervenciones militares no autorizadas por éste.

Así, se ha ido dando a las reuniones una mayor amplitud en sus objetivos, a la vez que se han abordado nuevos temas y se han tomado resoluciones que van más allá de las netamente militares fronterizas, como fue el acuerdo inicial. A nuestro juicio, se está buscando la creación de un bloque regional con capacidad para constituirse como un polo de poder euroasiático central y oriental. Respalda esta opinión el ingreso al Grupo de Uzbekistán, país que no tiene fronteras ni con Rusia ni con China, pero que sí es afectado por las mismas amenazas y tendrá

21 Fuente: http://spanish.peopledaily.com.cn/200104/29/sp20010429_46864.html

aún mayor validez si se integra al Grupo, Turkmenistán. En este sentido, el establecimiento del SCO (Shanghai Cooperation Organization) en la última reunión, apunta al estrechamiento de relaciones amigables entre los Estados miembros, alentando una efectiva cooperación en muchos tópicos; creando una articulación para asegurar la paz regional, seguridad y estabilidad, y creación de una nueva política internacional y económica. Además, se busca luchar contra la militancia étnica y religiosa, el terrorismo, separatismo y extremismo, además de promover el comercio y las inversiones en la región.

Nuestra segunda intención ha sido la de presentar la real potencialidad de la región del Asia Central y sus expectativas ciertas para plantear, hacia el futuro, una hipótesis de multipolaridad desde la perspectiva de la Eurasia Central Oriental.

La Tierra Corazón de MacKinder, Spykman y Keenan se ha proyectado hacia las "tierras marginales orientales" ganando un espacio terrestre en el cual podría realizarse según Spykman, el choque entre los poderes terrestre y el marítimo, materializado este último, por Estados Unidos y sus posibles aliados del Asia Pacífico.

CONCEPCIÓN GEOPOLÍTICA DE SPYKMAN

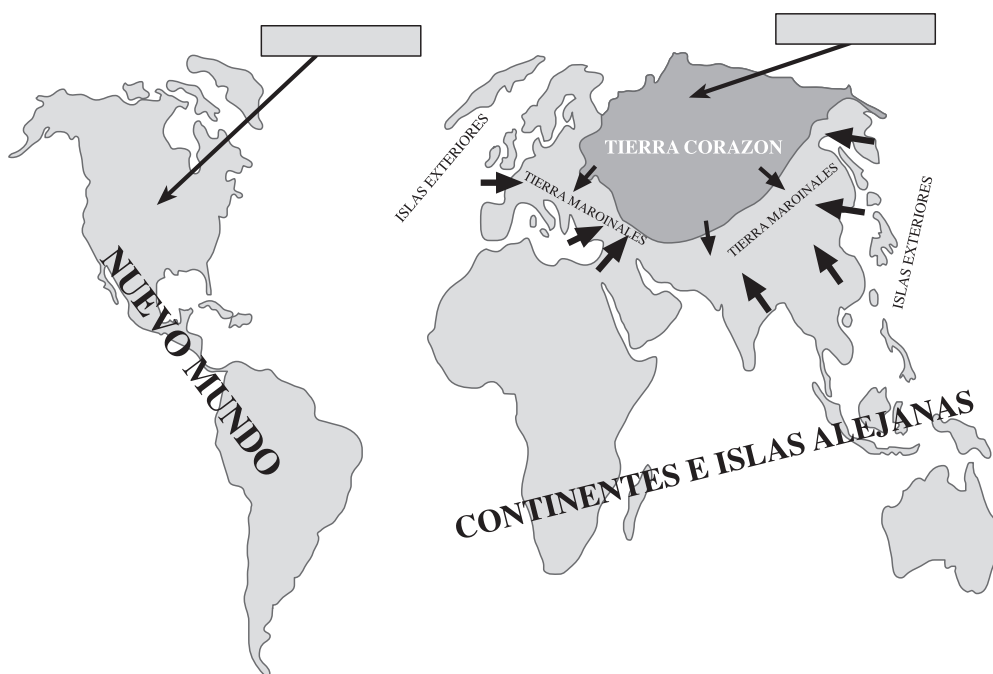


Gráfico preparado por los autores sobre la base del mapa presentado en la Conferencia del señor J. SEPÚLVEDA C.

El actual Grupo de Shanghai ocupa toda la "Tierra Corazón" y la Federación Rusa y la República Popular China están ubicadas en las "Tierras Marginales Orientales" con excepción de Mongolia, Corea del Norte y Taiwán. Dentro del Asia continúan siendo tierras de posibles disputas, el Medio Oriente, el Asia Central Sur y el Sudeste Asiático y en las cuales Estados Unidos demuestra intereses especiales y definidos en su apoyo a Corea del Sur y Taiwán, en alcanzar posiciones de neutralización de China en Indochina y en Pakistán y mantener su influencia política y militar en la región occidental, en los países árabes, con un fuerte apoyo a Israel y un rechazo a los fundamentalismos y a Iraq.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Brzeinski, Zbigniew. "Compromiso Global Selectivo". Revista Política Exterior N° 2. Volumen V, Colombia, otoño 1991.
- 2.- Ma Gang. "Formulation and Development of the Shanghai Five". International Strategics Studies. N° 2, Beijing, año 2000.
- 3.- Wang Haiyun. The Security Situation in Central Asia. International Strategics Studies N° 1 año Beijing, 2001.
- 4.- The World Almanac and Book of Facts. Millennium Colector"s Edition. New York.
- 5.- Jaime Sepúlveda Cox., "Evolución del Pensamiento Geopolítico Norteamericano". Conferencia dictada en la Academia de Guerra del Ejército el 28 de julio de 1998.
- 6.- Zhang Zunguo y Zhang Aiping. "La Diplomacia Rusa con Putin", International Strategics Studies, N° 2, Beijing, 2001.
- 7.- Constitución de la República Popular China, Beijing: Ediciones en lenguas extranjeras,1983.
- 8.- Sheng Lijun, "China's Foreign Policy Under Status Discrepancy, Status Enhancement", Contemporary Southeast Asia, Volume 17, Number 2, september 1995.
- 9.- Oksemberg, Michel and Economy, Elizabeth, Shaping U.S.-China Relations, Council on Foreign Relations, Inc. New York: 1997.
- 10.- Soled, Debra E., China, A Nation in Transition, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995.
- 11.- Segal, Gerald, "China Changes Shape:Regionalism anf Foreign Policy", Adelphi, march 1994, Paper 287.
- 12.- Levine, Steven I., "Chinese Foreign Policy in the Strategic Triangle",en Chinese Defense and Foreign Policy, Teufel Dreyer , June and Ilpyong, J. Kim (Ed.). Paragon House: New York, 1989.
- 13.- Byung-joon Ahn, "Strategic Trends in East Asia", The Pacific Review, Volume 4, N° 2, 1991.
- 14.- Weixing, Hu, "China's Security Agenda", The Pacific Review, Volume 8, Number 1, 1995.
- 15.- Roy, Denny, "Assessing the Asia-Pacific Power Vacuum", Survival , Vol. 37, N°3, autumn 1995.

Páginas en Internet:

- Página Web The World Factbook 2000 Country Listing, CIA:
<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/indexgeo.html>
- CNN en español:
<http://cnnespanol.com/2001/mundo/06/15/shanghai/index.html>
- Diario del Pueblo en Internet:
http://english.peopledaily.com.cn/200106/15/eng20010615_72738.html
http://spanish.peopledaily.com.cn/200104/29/sp20010429_46864.html

PROLIFERACIÓN DE MISILES BALÍSTICOS EN EL MEDIO ORIENTE

CRISTIÁN M. LEYTON SALAS*

At a time when the United States has made clear its political willingness to develop and deploy an antibalistic missile defence system, the problems associated with missile proliferation in unstable zones are highlighted. In the globalized world this proliferation becomes an important issue in international relations. Which is the real danger that ballistic missiles pose to international security? Is it feasible from a technical point of view, to develop a defense against ballistic missiles?

The Gulf War provided much useful data about this issues but more important, gave us the possibility to study and understand the threat presented by ballistic missiles from a political and a strategical perspective.

1. PROBLEMÁTICA GENERAL

No obstante que el proceso de proliferación de misiles balísticos hacia Estados del Tercer Mundo es un fenómeno de los años 80,¹ sólo será un decenio más tarde que está se convertirá, desde el prisma Occidental, en fuente de una verdadera amenaza militar, tanto a nivel regional como mundial.

En este sentido habría que tomar en cuenta que ciertos países comenzaron relativamente temprano la adquisición de este tipo de vectores, tal es el caso de Egipto, quien obtendrá sus primeros misiles en el transcurso de los años 60.²

¿Porque razón la difusión de sistemas de misiles balísticos es percibida, hoy en día, como fuente de amenaza?

De manera general podemos afirmar que son las capacidades militares *revolucionarias* de los vectores balísticos los que están al origen de la creciente percepción de amenaza a la seguridad estatal. Tal como nos lo es resumido por el *Congress Research Service* (CRS) de los Estados Unidos: "*Ballistic missiles generate fear in civilian populations and military forces because they strike without warning, create grate damage, and cannot be defended against*".³

Ahora bien, estas características técnicas constituyen una amenaza sólo si éstas se insertan al interior de vínculos de hostilidad interestatal, que ésta sea potencial o real. De esta forma, la proliferación horizontal, vale decir el aumento del número de Estados que se dotan de este tipo de sistemas de armamento, genera, actualmente, un clima de inseguridad progresivo por dos grandes razones:

* *Bachelor* Ciencia Política área Relaciones Internacionales y *Master of Arts* en Ciencia Política área Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales, *Université du Québec à Montréal (UQAM)*, Canadá. Graduado del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University, Washington D.C.

1 Heller, A. Mark., "Coping with Missile Proliferation in the Middle East", *Orbis*, Hiver 1991, páginas 15-28.

2 En 1962, durante la parada militar marcando el 10º aniversario de la Revolución Egipcia, Gamal Abdel Nasser devela su nueva arma: un misil de alcance medio, pudiendo, según éste, "*alcanzar cualquier objetivo al sur de Beirut*". De acuerdo a la Inteligencia israelí, sabios y científicos Este-alemanes habrían construido en Egipto una fábrica de producción de misiles, pero cuyos sistemas de guiado no se encontraban operacionales, hecho que a mediano y largo plazo no constituía una amenaza para Israel. Enderlin, Charles., *Paix ou Guerres, Les secrets des négociations israélo-arabes 1917-1997*, Paris, Éditions Stock, 1997, páginas 216-217.

3 CRS Report to Congress, "Missile Proliferation, Survey of Emerging Missile Forces", 9 febrero 1989.

- El fin de la Guerra Fría, seguida por el desmembramiento de la Unión Soviética, provocó no sólo la evaporación, de hecho, de los regímenes de control de las tecnologías balísticas, sino que además de un sistema bipolar que garantizaba un dominio sobre los equilibrios regionales de potencia. De esta forma, las transferencias de sistemas de armamentos⁴ catalogados como "sensibles", especialmente aquellos ligados al desarrollo de capacidades balísticas y de armas de destrucción masiva, se insertaba, en gran medida al interior del sistema general de equilibrio este-oeste y más particularmente, en la estabilidad estratégica soviético-estadounidense.⁵ El fin de la URSS. hará estallar el marco político y militar que restringía y limitaba los conflictos interestatales regionales a un nivel controlable.⁶ De esta forma, las transferencias, ventas o la producción endógena de alta tecnología dual hacia Estados del sur respondían a estrategias globales de equilibrio o balance de poder de las dos superpotencias⁷ La amenaza que representaba la adquisición de los vectores estratégicos por este tipo de Estados no residía tanto en la posibilidad que éstos fueren utilizados contra la *Comunidad de Potencias Mundiales* (Rusia, Estados Unidos, Europa y Japón), sino que más bien, en el peligro de estallido de una guerra catalítica.⁸

Sobre un plano regional, esta vez, determinados Estados del Tercer Mundo sintiéndose menos seguros, vale decir, más expuestos, tanto militar como políticamente frente a la Comunidad de Potencias Mundiales, aprovecharon el levantamiento de barreras sobre la compra de determinados sistemas de armamentos con el fin de inaugurar o de acelerar la adquisición de nuevos sistemas de armas o ya sea con el fin de instaurar programas de *modernización de los arsenales*⁹ abriendo de esta forma la vía a carreras armamentistas difícilmente controlables por las grandes potencias.

- En segundo lugar, la proliferación de misiles balísticos es percibida como una amenaza porque los Estados del Tercer Mundo podrían adquirir, gracias a éstos, la capacidad de amenazar coercitivamente e incluso de aniquilación las capitales de las principales potencias mundiales, tanto europeas como norteamericanas.¹⁰ Estos se dotan, entonces, de una capacidad de coerción, de disuasión y de negociación por medio de la *proyección de un poderío militar que va más halla de sus fronteras geopolíticas regionales*

4 Ya sea por medio de la venta directa, o por la transferencia de tecnologías militares o duales permitiéndoles, en el mediano y largo plazo, dotarse en forma endógena.

5 Será en el nombre de esta estabilidad estratégica que el Tratado sobre la Limitación de Sistemas de Misiles Antimisiles (ATBM) será firmado en 1972 por los Estados-Unidos y los soviéticos. Este Tratado limitará el desarrollo, producción, depósito y despliegue de sistemas de misiles antimisiles, tácticos y estratégicos.

6 A título de ejemplo, podríamos citar la intervención sovieto-estadounidense durante la Guerra de Yom Kippur en 1973 con el fin de impedir la destrucción, por los israelíes, del III Ejército Egipcio en el Desierto del Sinaí.

7 Estados Unidos jamás entregó, por ejemplo, misiles Pershing a los israelíes no obstante el hecho que éstos se los pidieron insistentemente. De la misma forma, los soviéticos nunca transfirieron armamentos nucleares a los países árabes.

8 Por "guerra catalítica" debemos entender la posibilidad real de estallido de una guerra nuclear total o limitada entre las dos superpotencias de la Guerra Fría como consecuencia de un *Tercer Estado*. A título de ejemplo podemos citar la crisis de Cuba, en 1962.

9 Los programas conocidos como de "modernización militar" podrían inscribirse en una carrera armamentista que podríamos definirla como "cualitativa" porque se da como objetivo el reemplazo de los arsenales "obsoletos" por otros más modernos, en muchos casos de alta tecnología. En principio, su reemplazo no altera la cantidad de los armamentos, sino que sus capacidades operativas.

10 Los misiles balísticos pueden expedir no solo cargas convencionales, sino que además químicas, biológicas, bacteriológicas y nucleares.

así como más halla de sus reales capacidades militares.¹¹ De esta forma, la amenaza no se limita única y exclusivamente al hecho militar, sino que también al político. Efectivamente, las potencias occidentales ven sus capacidades de influencia y de coerción, al origen, unilaterales, seriamente amenazadas: sus espacios soberanos dejan de estar al abrigo de ataques de represalias estratégicos, poco importa el emplazamiento y la configuración de sus territorios.¹²

¿Ahora bien, si la difusión de vectores balísticos transforma la estructura de seguridad de los Estados del Norte, cuales serán sus efectos sobre los del Tercer Mundo?

Si en América del Sur, Argentina decidió, oficialmente y de manera unilateral, cancelar su programa balístico,¹³ en Asia del sur y del este el proceso de adquisición continúa a un ritmo acelerado y de manera progresiva, especialmente por países como Corea del Norte y China. No obstante lo precedente será en el Medio Oriente que el proceso de difusión balística conocerá una carrera desenfrenada y será, además, en esta región que los cambios a nivel del equilibrio de potencia podrían ser objeto de cambios mayores. En este sentido, cabe mencionar que es en esta zona mediorienta, más que en ningún otro punto del globo, que la difusión de sistemas de misiles balísticos a sido más expandida.¹⁴ Finalmente, es precisamente en esta región que esta clase de vectores ha sido más utilizado y de manera masiva en diferentes conflictos que estos hayan sido interestatales o infraestatales.¹⁵

- La problemática precedente introduce la tercera razón haciendo de la proliferación de misiles balísticos una amenaza para la estabilidad regional, especialmente para los países del Tercer Mundo.

No obstante el hecho que una cantidad bastante importante de países subdesarrollados posee vectores balísticos, éstos son, en su mayoría poco precisos y de un alcance limitado.

El *radio de ataque* de este tipo de vectores hace, comúnmente, la diferencia entre un arma de ofensiva a carácter estratégico y un arma de *ataque táctico*. Esta lógica, no

11 Un Estado cualquiera habiendo adquirido misiles balísticos –de mediano y largo alcance– no necesita de una costosa flota de guerra ni de bombarderos estratégicos para instaurar una política militar de coerción a carácter global. Ni siquiera necesita adquirir un dominio de las vías marítimas ni del aire para asegurar la credibilidad de la amenaza. Acerca de esta temática consultar. Payne, Keith., "Ballistic Missile Proliferation: A Quick-Look Summary", *The World In Conflict 1994-1995, Jane's Intelligence Review*, (enero 1995), páginas 20-24.

12 De allí, por ejemplo, la necesidad, de los Estados Unidos de dotarse de un sistema de misiles antimisiles tácticos (ATBM): la restauración de la supremacía ofensiva estadounidense se impone.

13 En 1990, el gobierno argentino anuncia el término *oficial* de su programa de desarrollo del misil Cóndor II de alcance intermedio (1.000 km).

14 Según un estudio comandado por el Congreso estadounidense, de los 17 países dotados de misiles balísticos, 9, vale decir mas de la mitad se sitúan en la región del Maghreb y del Creciente Fértil. Ver, *Missile Proliferation: Survey of Emerging Missile Forces*, Congressional Research Service (C.R.S) Report 88-642f, 3 octubre 1988, páginas 44-71

15 Durante la Primera Guerra del Golfo (Guerra Irán-Iraq) mas de 600 misiles Scuds –originales o modificados– fueron lanzados. El intercambio balístico más espectacular tuvo lugar entre los meses de febrero y abril de 1988, durante la llamada "Guerra de las Ciudades" momento en que más de 300 misiles fueron lanzados en contra de las principales ciudades de respectivos países, incluyendo las capitales nacionales. En 1988, el ejército afgano pro soviético utiliza misiles Scud en contra de las fuerzas *Mujaheddines* apoyadas y armadas por los Estados Unidos y sus aliados. Más de 2.000 misiles serán lanzados. En 1991, durante la Segunda Guerra del Golfo (conocida en el mundo occidental como la Tormenta del Desierto) Iraq se servirá de los mismos misiles *Scuds*, pero esta vez modificados –los al-Hussayn– para atacar el Estado hebreo y objetivos en Arabia Saudita. En esta ocasión, Saddam Hussein lanzara más de 90 misiles.

obstante aplicable a las relaciones de hostilidad ruso-americanas, chino-rusas o chino-estadounidenses, no lo es para la contingencia geoestratégica de la zona del Oriente Medio. La distancia que separa las principales ciudades de los países del Medio Oriente, especialmente de aquellos del Creciente Fértil es extremadamente limitada: Tel-Aviv/Damasco 150 km, Tel-Aviv/Ammán 70 km, Tel-Aviv/Beirut 120 km, Tel-Aviv/El Cairo 400 km, Tel-Aviv/Bagdad 600 km. Estos datos no tendrán un real significado si no se considera que, por ejemplo, el misil SS-21 en posesión de Siria tomaría no más de 3 a 4 minutos en recorrer una distancia de 100 km y que un misil balístico de un alcance de 900 km puede recorrer su distancia máxima en solo 8 minutos. Si consideramos que la mayor parte de los vectores balísticos en posesión de los Estados mencionados precedentemente tienen un alcance medio que se sitúa entre 150 y 300 km, a partir de los límites fronterizos, nos damos cuenta que la noción de ataque *estratégico* y *táctico* pierde su real significado.

La falta de precisión de los vectores balísticos adquiridos por ciertas unidades estatales del Tercer Mundo, específicamente, por Estados de Asia del sudoeste, genera también un sentimiento de inseguridad militar.

En efecto, la mayor parte de los sistemas de misiles balísticos absorbidos por los arsenales de países de esta región incorporan tecnologías de guiado datando de los años 1950-1960, por lo tanto poco precisos.

El misil *Scud* constituye el vector balístico más expandido, con una precisión (*Circular Error Probability*) promedio de 1.000 metros para un alcance de 300 km. Con una distancia de esta envergadura entre la zona de fuego y el objetivo militar a destruir, este tipo de misil no puede aniquilar objetivos específicos, menos aún en movimiento. La única forma para llevar a cabo dicha empresa bélica es si la ojiva, en cuestión, está armada con una carga de gran poder explosivo (sobre 500 kg), vale decir de cargas de *ataque zonal*. *La dificultad asociada al dominio de la tecnología de los sistemas de guiado hace que este tipo de misiles no puedan ser utilizados para ataques antifuerza, sino que más bien anticidades*. Los Estados que adquieren sistemas de misiles *Scud*, pueden modificar su alcance, su carga, pero difícilmente, su precisión, no obstante que se estima que un número restringido de países subdesarrollados podrán acceder, de aquí al año 2010, a sistemas de guiado muy perfeccionados, tales como los giroscopios láser y sistemas avanzados de navegación inerte permitiéndoles alcanzar CEP de aproximadamente 30 metros.¹⁶

Ahora bien, la misma falta de precisión de los vectores balísticos empuja a ciertos Estados a desarrollar capacidades de ataque biológicos, químicos, bacteriológicos (BQB) o incluso, nucleares, con el fin de reforzar la capacidad disuasiva y ofensiva de los vectores en cuestión. De esta forma, la proliferación pasa de ser una *horizontal* a una *vertical*, vale decir, es la capacidad de destrucción de los sistemas en cuestión que es perfeccionada haciendo de estos sistemas balísticos armas de terror absolutas. Es en este mismo contexto que la proliferación constituye una amenaza para la estabilidad regional. El misil balístico emerge, tanto por sus características técnicas como por la situación geoestratégica regional, como un sistema de ataque estratégico eminentemente ofensivo, vale decir, favoreciendo la *guerra relámpago*.

16 Manken, Thomas., y Hoyt D. Thimothy, "Missile Proliferation and American Interest", Vol. 1, N° 1, S.A.I.S, invierno-otoño 1990, página 112.

Finalmente, la Segunda Guerra del Golfo nos ha dado la oportunidad de testar hasta que punto el vector balístico puede erigirse como el virtual *submarino de los pobres*, asegurando tanto una función de represalias así como de ataque sorpresa o de *première frappe*.

2. PROBLEMÁTICA POLITICA DE LOS MISILES SCUD IRAQUÍES

El viernes 18 de enero de 1991 a las 0 h 32 minutos GMT las primeras salvas de los misiles balísticos iraquíes caen sobre las ciudades de Tel Aviv y de Haiffa, el *heartland* de Israel.

Aquella noche, los israelíes deberán absorber 8 misiles balísticos, 6 sobre Tel Aviv y otros dos sobre Haiffa. Para una sola noche los daños materiales fueron considerables: 1.154 viviendas serán dañadas, de las cuales 45 resultarán completamente destruidas. En lo referente a los daños humanos, 68 personas serán heridas. El día después, el 19 de enero, los israelíes deberán absorber otros 5 misiles, esta vez el ataque estará concentrado sobre la ciudad de Tel Aviv, capital administrativa y política de Israel.

En total, los israelíes serán objeto, durante 38 días, de un bombardeo sistemático de sus dos principales ciudades así como de otras zonas tanto al norte como al sur del país.

No solo, ni la distancia ni la configuración geográfica de las zonas ocupadas por la entidad israelí lograrán detener los vectores balísticos, sino que los sistemas de intercepción *Patriot*, en sus dos versiones *Pac I* y *Pac II*, tampoco podrán hacerlo.¹⁷ Los 41 misiles *al-Hussayn* y 5 *el Hijara* caídos sobre Israel demostraron que era técnicamente posible atacar las *zonas vitales* israelíes, no obstante el dominio del espacio aéreo ejercido por la fuerza aérea israelí.

Los misiles "técnicamente primitivos y militarmente insignificantes"¹⁸ del arsenal iraquí quebrarán, en sólo algunas horas, una importante barrera psicológica largamente arraigada en las fuerzas militares árabes. Esta nueva realidad demolerá la idea, según la cual, el territorio israelí, y más precisamente, sus principales ciudades, constituían santuarios estratégicos para las fuerzas árabes. Esta percepción se fundaba sobre dos principios:

- Sobre un plan operacional, esto significaba el desarrollo, en los árabes, de una conciencia de inferioridad militar frente a su vecino israelí. Según esta percepción, ningún medio militar en posesión de las fuerzas árabes poseía las capacidades militares requeridas ni la formación apropiada permitiéndoles *penetrar* el espacio aéreo del Estado hebreo;
- Sobre el plano estratégico, aquello significaba, por el contrario, la existencia de una barrera psicológica impuesta por la capacidad *ilimitada* de penetración israelí. Según esta percepción, que más que una percepción era una realidad en el terreno, sólo la

17 Durante la noche del 25 al 26 de enero de 1991, 7 misiles Scud fueron lanzados sobre Israel, 6 sobre Tel Aviv y 1 sobre Haifa. Cerca de 27 misiles antimisiles Patriots fueron utilizados sobre los 7 Scud modificados iraquíes. Ninguno de ellos fue destruido.

Pedatzur, Reuven, "Failed at time of Test: The U.S Administration and the Patriot's manufacturer presented a deceptive picture of the performance of the Patriot during the war", *Ha'aretz*, 24 octubre 1995, páginas 4-5.

18 Bunn, Matthew, "Patriots and Scuds Face off on Gulf War", *Arms Control Today*, marzo 1991. Los misiles *al-Husayn* lanzados sobre Israel estaban armados con una carga útil de 250 kg. A título comparativo, el *Scud B* poseía una carga útil de una tonelada de explosivos.

IAF (Israeli Air Force) poseía la facultad de internarse en los espacios aéreos vecinales, incluyendo sus principales ciudades y polos económicos e industriales.

De esta forma, la proliferación balística árabe transforma el balance militar regional: está deja de fundarse en un desequilibrio militar a favor de Israel para edificarse sobre un *verdadero equilibrio de fuerzas sobre el plano de las capacidades de ataque estratégicos*.

2.1 LOS MISILES BALÍSTICOS IRAQUÍES.

Iraq recibirá en 1968 sus primeros misiles soviéticos, el *FROG-7*. Luego, en 1974 su aliado soviético procederá a la transferencia de los primeros 20 a 36 misiles *Scud B*. En 1980, estos volverán a recibir una cantidad indeterminada vectores *Scud B*.



A partir de 1980 los iraquíes debutarán un programa de perfeccionamiento¹⁹ del sistema *Scud B*. Por medio de este programa los iraquíes transformarán los misiles *Scud B* de origen soviético cuyo alcance original era de 300 km con una carga útil de 900 kg, en un vector balístico de tipo *al-Hussayn* cuyo alcance será de 650 km con una carga útil de tan solo 250 kg. El 4 de agosto de 1987 Bagdad anunciará la prueba del nuevo misil, luego, el 29 de febrero de 1988 el lanzamiento exitoso de un primer vector balístico de un alcance aproximado a los 900 km, el *al-Abbas*.

El régimen iraquí poseía, igualmente, misiles *Scud B* sin modificación.

Será con misiles de corto alcance que los iraquíes bombardearan las ciudades iraníes de Ahwaz y de Dezful situadas al sur-oeste de este país. Este tipo de misiles con un radio de ataque máximo de 300 km y una carga útil de 1.000 kg constituía una fuerza de ataque de primer orden en el arsenal iraquí. Por sus características, una verdadera *arma de terror* en contra de centros habitados.

Como podemos ver, los iraquíes al modificar los misiles *Scud B*, debieron sacrificar potencial de fuego por alcance. Para lograr esto, los técnicos y científicos iraquíes y extranjeros agregarán tanques de combustible líquido y oxígeno suplementarios, lo que hará que la longitud del vector será aumentada de 1,3 metros permitiendo, de esta forma, acrecentar la cantidad de carburante en 25%.²⁰

¿Que gatilla el aumento del radio de alcance de los vectores balísticos iraquíes?

La problemática política detrás de la decisión iraquí de amplificar las capacidades de ataque de los vectores *Scud B* puede ser encontrada en dos factores con una causal común:

19 El perfeccionamiento local con o sin la asistencia de terceros países o de compañías extranjeras permite a los Estados proliferantes modificar los sistemas en cuestión de acuerdo a sus propias necesidades en materia de defensa así como de política extranjera, evitando, a la vez, de manufacturar los componentes mas complejos asociados a los vectores en cuestión. De esta forma, al *copiar* los sistemas balísticos, los científicos y técnicos pueden, ya sea acrecentar el alcance de los vectores balísticos, ya sea aumentar su carga útil, ya sea disminuirla a favor de una extensión del alcance.

20 *Ibidem*, página 19.

- Por un lado, la existencia de un factor de hostilidad interestatal agudo con Estados dotados de una profundidad estratégica, característica que inhibía sus propias capacidades militares ofensivas –Irán e Israel.
- Por otra parte, la coincidencia existente entre la incapacidad operacional y técnica de la fuerza aérea iraquí para llevar a cabo operaciones ofensivas antifuerza en profundidad exitosas así como el acomodamiento de una estrategia anticidad frente a las necesidades en materia de defensa en el corto y mediano plazo.

Un examen somero del mapa Medio-oriental evidencia la asimetría geoestratégica existente entre Iraq e Irán. Los principales centros demográficos iraníes se localizan a una distancia promedio de 450 km de las fronteras políticas internacionales irano-iraquíes y ello en un eje este-oeste. Esta profundidad estratégica se aplica, entre otros centros vitales iraníes, a la capital, Teherán, la cual se ubica a aproximadamente a 677 kilómetros de Bagdad y a 559 kilómetros de la frontera centra iraquí, a la ciudad de Ispahan más al sur la cual se ubica a 558 kilómetros de la frontera iraquí, de Chiraz (773 km de distancia), de Qom (482 km), y de Kerman (110 km) en un eje central norte-sur. En lo referente al otro gran centro demográfico iraní, la ciudad de Mehed, esta se sitúa a casi 1.275 km de la frontera iraquí.

Frente a esta realidad geoestratégica, los misiles iraquíes no modificados *Scud B* no representaban ninguna amenaza de *ataque estratégico* sobre los centros demográficos y comerciales iraníes. En efecto, éstos al tener un alcance máximo de 300 km no pueden amenazar los centros vitales demográficos del Estado iraní, aunque sí los centros vitales económicos petroleros, tal como la ciudad de Abadan en el Golfo Pérsico la cual sólo se ubica a algunos kilómetros de distancia de la frontera iraquí. Por el contrario, las principales ciudades iraquíes, incluyendo Bagdad, se localizan en su conjunto al interior de un radio no mayor a los 300 km de la frontera iraní. A título de ejemplo, Bagdad se sitúa a tan sólo 148 kilómetros de la frontera iraní, mientras que la zona que engloba la ciudad de Bakhtaran se sitúa a solo 200 km de la capital iraquí.

En este sentido, el apego de las autoridades político-militares iraquíes hacia una estrategia de ataque anticidad se explica, entre otros motivos, por dos razones principales:

- Por un lado, los pilotos de la Fuerza Aérea de Iraq evidenciaron, desde el comienzo mismo de las hostilidades, una incapacidad tanto operacional como técnica, que les impedía llevar a cabo ofensivas estratégicas sobre objetivos militares específicos (ataques quirúrgicos). De esta forma, cuando la guerra irano-iraquí estalla el 22 de septiembre de 1980, la primera misión de la fuerza aérea iraquí se soldará por un fracaso total: *no logran destruir, en el suelo, las capacidades aéreas iraníes*. Las autoridades persas habiendo aprendido las lecciones de la Guerra de Seis Días, no sólo protegerán permanentemente sus aviones bajo búnkers antiaéreos sino que también procederán a dispersarlos y ubicarlos lejos de la frontera con Irak. Lejos de sorprender a los iraníes, serán más bien estos últimos objeto del efecto de decepción en plena misión ofensiva.

De esta forma, la falta de preparación de los pilotos iraquíes para ataques quirúrgicos, el anacronismo de la inteligencia iraquí y las lagunas a nivel de las capacidades técnicas de los sistemas de las armas convencionales las cuales eran incapaces de penetrar los

búnker iraníes contribuyeron, finalmente, a preferir la ofensiva anticidad más que una antifuerza.²¹

- Finalmente, la estrategia de ataque masivo sobre ciudades y centros económicos iraníes será favorecida por sobre la antifuerza a causa de los efectos inmediatos sobre el esfuerzo de guerra iraní.

El impacto sobre la moral de la población en general tenía como objetivo último empujar las autoridades iraníes en cuestión a poner término lo antes posible al conflicto.

Sobre el plano de las relaciones de conflicto irano-iraquíes, las razones que explican la adquisición por el régimen de Bagdad de una capacidad ofensiva estratégica sobre Israel podrían resumirse a las siguientes:

- En lo referente al territorio israelí, su zona litoral se encuentra a más de 400 km de la frontera oriental iraquí, conocida bajo el nombre de Desierto de Siria. No obstante el hecho que Irak poseía, antes de la Segunda Guerra del Golfo, aviones de largo radio de acción²² así como aparatos con capacidades de reabastecimiento de combustible en vuelo, las autoridades iraquíes no los utilizarán como instrumentos de disuasión ni de ataque en contra de su archi enemigo israelí. Una vez más, la debilidad operacional de los pilotos iraquíes, así como el dominio del aire ejercido por los pilotos israelíes harán que la inviolabilidad del territorio hebreo este asegurada frente a cualquier tentativa bélica del régimen de Irak.

Frente a esta realidad, los vectores balísticos permitirán a los iraquíes sobrellevar la falta de preparación en combate, especialmente, aquella que dice relación con la lucha a baja altitud y así contornear el dominio del aire ejercido por la IAF.

- Otra causa que parece haber determinado la dotación de una capacidad de alcance de los vectores de más de 600 km es la destrucción del reactor nuclear iraquí de Osiraq, el 7 de junio de 1981 por la Fuerza Aérea israelí.

A comienzos de los años 80, la probabilidad que los iraquíes se dotasen de una capacidad nuclear militar inquieta fuertemente las autoridades israelíes. Esta eventualidad es percibida como fuente de una real amenaza no sólo porque podría romper todo el equilibrio militar regional, sino que por sobretodo permitía amenazar de *politicidio* al Estado de Israel. Estas razones empujan a la administración hebrea a aniquilar, por vía aérea, el reactor en cuestión.

Más allá de la acción militar propiamente tal, este ataque puso en evidencia las capacidades operacionales de los pilotos israelíes para llevar a cabo ofensivas quirúrgicas profundamente en territorio árabe. De esta forma, el único medio que permitía impedir que tal acto se reproduciese en un futuro cercano era la adquisición de una capacidad de bombardeo, menos precisa, pero tan devastadora sobre el plano militar. Los misiles balísticos otorgan, de esta forma, a los iraquíes una capacidad disuasiva frente a toda nueva tentativa de ataque estratégico israelí.

21 McCausland, Jeffrey, "The Gulf Conflict: A Military Analysis", *Adelphi Paper*, N° 282, noviembre 1993, Páginas 36-39.

22 La Fuerza Aérea iraquí poseía, no sólo bombarderos, sino que además aviones de combate capaces de alcanzar el *heartland* israelí. Irak estaba equipado de bombarderos Tu-16 con un alcance de 7.250 km, Tu-22 con un alcance de 2.200 km, aviones cazabombarderos MIG-29 con un alcance máximo de 2.600 km, Mirages F-1franceses de un alcance máximo de 1.390 km y finalmente MIG 23 BM cuyo alcance era de 1.800 km.

- Finalmente, la dotación de una capacidad balística poco precisa²³ destinada a ser utilizada como un sistema de armamento eminente anticidad se alinea sobre las necesidades político-militares iraquíes hacia su enemigo israelí. La concentración extrema de los centros demográficos en el centro costero del país y la dependencia de las estructuras de defensa israelíes sobre las *fuerzas de reserva estratégicas* crea las condiciones para que los iraquíes no necesiten producir vectores balísticos más precisos: la amenaza sobre la población israelí cumplía a la perfección el papel disuasivo, y si algún día la necesidad se hacía sentir, esta podía jugar un papel ofensivo.

En resumen, los iraquíes se dotaron de misiles balísticos con el fin de eludir las entrabas geográficas y operacionales que neutralizaban su margen de maniobra político-militar sobre el plano estratégico.

Ahora bien, si durante la *Guerra de las Ciudades*, Iraq pudo poner a prueba las capacidades operacionales de los vectores balísticos, casi diez años después tuvieron la ocasión de hacerlo sobre Israel.

Entre el 18 de enero y el 25 de febrero de 1991 las autoridades iraquíes procedieron a bombardear esporádica, pero sistemáticamente el *heartland* israelí. En total, 41 misiles balísticos *Scud B* modificados serán lanzados sobre Israel, de los cuales 20 caerán sobre Tel Aviv, 7 sobre Haifa, 11 sobre la zona central, uno en el norte, y finalmente, 2 en la zona sur. No obstante el número reducido de misiles lanzados por el régimen de Iraq,²⁴ estos demostrarán la factibilidad de una acción de bombardeo remoto sobre el conjunto de ciudades israelíes.

En retrospectiva será más bien el valor simbólico de las ofensivas que primará en relación a su valor militar: *ni el glacis árabe, ni los sistemas de misiles antimisiles Patriot lograrán detener los ataques balísticos sobre las zonas vitales del Estado de Israel*. Mas aún, no obstante el hecho que los misiles *Scud B* iraquíes eran considerados por los occidentales como técnicamente primitivos, vale decir como vectores imprecisos y fácilmente interceptables, éstos se revelarán, afín de cuentas, de una eficacia de ataque remarcable. Los vectores balísticos *al-Hussayn* y *el-Hijara*, fueron capaces de alcanzar el conjunto de Israel a pesar de la pequeñez, de la estrechez y de la longitud particular del territorio israelí. Además, cabe señalar que no obstante el despliegue de los sistemas antimisiles *Patriot Pac-II*, considerados en aquel entonces, como de la más alta tecnología fueron incapaces de destruir los misiles iraquíes herederos de tecnologías de la Segunda Guerra Mundial, específicamente porque éstos utilizaban una tecnología balística calcada de la V-2 alemana.

En un seminario en el *Institut for Strategic Studies* realizado en Tel Aviv el 14 de diciembre de 1981, el ministro expuso las grandes líneas directoras de la *nueva* geoestrategia israelí. Según Ariel Sharon, actual Primer Ministro de Israel, más allá de la tradicional esfera de Estados con los cuales su Estado podría, en un futuro cercano mantener relaciones de conflicto, dos otras esferas verían el día: las unidades estatales situadas en la periferia de los Estados árabes vecinos a Israel –Irán, Iraq, Libia y Pakistán, entre otros– y Estados podrían amenazar intereses considerados como estratégicamente importantes para la entidad judía,

23 El misil *al-Hussayn* tenía un C.E.P (*Circular Error Probability*) de 3.000 metros.

24 A título comparativo los iraquíes lanzaron 428 misiles sobre Irán.

tal como los Estados del Golfo Pérsico y África –en particular los del norte y centro del continente africano.²⁵

En otras palabras, los israelíes comprenden que su seguridad militar podía ser amenazada por Estados localizados más allá de las fronteras políticas y militares adquiridas en junio de 1967.

2.2 LA EFICACIA DE LOS MISILES ANTIMISILES PATRIOT

Luego del término de la Segunda Guerra del Golfo varios estudios y testimonios se volcaron al análisis de la eficacia real de los sistemas de misiles antimisiles utilizados en contra de los vectores balísticos iraquíes.

Una pregunta básica se imponía: ¿Cuántos misiles *Scud B* modificados fueron efectivamente interceptados y abatidos por los sistemas *Patriot*?

Antes de responder a este cuestionamiento, hagamos un sobrevuelo de las principales características del sistema en cuestión, para luego analizar el verdadero papel jugado entre el 20 de enero y el 25 de febrero de 1991 –la primera fecha marcando la puesta en operación del sistema, la segunda marcando el fin de la campaña balística iraquí.



Batería "Patriot" desplegada en las afueras de Tel Aviv.

2.3 LOS SISTEMAS PATRIOT: CARACTERÍSTICAS Y CAPACIDADES

Una batería *Patriot* estándar esta compuesta de dos secciones: Una unidad de ataque y otra unidad de interceptación (*Engagement*).

La unidad de ataque esta compuesta de un batallón, normalmente 765 hombres encargados del mantenimiento, del despliegue, y si la necesidad lo amerita, del procedimiento de tiro o descarga manual del sistema. Cada batallón poseía 6 baterías equipada cada una de ellas con 5 u 8 lanzadores los cuales están capacitados para lanzar entre 20 y 32 misiles.²⁶

La pieza maestra de la unidad de interceptación era el sistema de fuego Raytheon MIM-104 A *Patriot*. Esta unidad de fuego estaba compuesta de 5 secciones: un radar multifunciones, una sección de control de interceptación, un grupo electrógeno, vehículos de lanzamiento de misiles, vehículos de reaprovisionamiento, y finalmente, vehículos armados de protección.

El centro nervioso del sistema *Patriot* es su radar. Este sistema es capaz de seguir más de 100 pistas e interceptar hasta 8 simultáneamente, pero sólo puede rastrear 3 misiles a la vez en su fase terminal.²⁷ Este sistema antimisil posee un volumen de detección máxima de 24 km

25 Sharon, Ariel, *Journal of Palestine Studies*, Vol. XI, No.3, Otoño 1982, Páginas 183-195.

26 Apostol, A. Theodore, "Lessons of the Gulf War Experience with Patriot", *International Security*, invierno 1992/93, Vol. 16, N° 3, páginas 124-126. Ver igualmente, Bunn, Matthew., "Patriot and Scuds Face off on Gulf War", *Arms Control Today*, marzo 1991.

27 "Morel, Benoît., y, Théodore, A. Postol., "A.T.B.M Technologies and NATO", en Hafner, L. Donald, y Roper, John, editores., *A.T.B.Ms and Western Security*, Cambridge, Mass.: Ballinger, 1988, páginas 21-54.

de altitud y 60 km de radio de alcance. La estación de control de intercepción era operada automáticamente por el radar, el cual, a su vez, era alimentado por unidades electrógenas móviles. Una vez el objetivo detectado y discriminado, la fase de destrucción se desencadena. El radar de rastreo electrónico basado en tierra detecta el objetivo y estima matemáticamente el punto de intercepción sobre la base de la velocidad de reingreso del vector balístico enemigo. El misil de intercepción o de proximidad es, en ese momento, activado y lanzado. Una vez las fases de detección, discriminación e intercepción ejecutadas, es la fase de destrucción que toma el relevo. En ruta hacia su objetivo, y gracias a la introducción del sistema de guiado TVM (*Tracking via Missile*), los misiles *Patriot*, eran, teóricamente, capaces de corregir automáticamente su trayectoria de intercepción.²⁸

A medida que el vector de intercepción se aproxima de su objetivo, este es literalmente iluminado por el radar. Los reflejos de las ondas emitidas por el radar sobre el misil enemigo permiten al sistema *Patriot* perseguir su objetivo y corregir su propia dirección para luego aniquilarlo.²⁹



Lanzamiento de un misil "Patriot" durante la Guerra del Golfo

Según la experiencia operacional otorgada durante la Segunda Guerra del Golfo, el radar comienza a rastrear el misil enemigo a, aproximadamente, 30 km del punto de impacto previsto para el vector enemigo, a los 27 km de distancia el vector interceptor o de proximidad es lanzado, para luego interceptar su objetivo a una distancia que se sitúa entre los 13 y 5 km del punto de impacto.

La capacidad destructiva del misil antimisil *Patriot* depende, de manera general, de su carga de fragmentación. Esta debería, en principio, detonar a una distancia promedio de 3,5 metros de su objetivo. De esta forma, los fragmentos, al acelerar a una velocidad de 2,5 km/s (5.600mph), pueden alcanzar efectivamente el misil enemigo³⁰ y destruirlo. La ojiva del misil antimisil está constituida de 90 kg de carga explosiva convencional a fragmentación con 700 partículas de metal por cada cabeza de *PAC-2*.³¹ Dada la velocidad de reingreso del vector enemigo y su dimensión, así como las fuerzas dinámicas desestabilizadoras que se ejercen sobre el vector interceptor es virtualmente imposible armar el misil antimisil *Patriot* sin una carga fragmentaria.

Luego de analizar las principales características técnicas del sistemas *Patriot*, abordemos su rol jugado en la Segunda Guerra del Golfo, más precisamente, su papel jugado en la campaña de bombardeo balístico iraquí sobre Israel.

2.4 ROL DE LOS SISTEMAS PATRIOT

Establezcamos, en primer lugar, lo que sigue: Los sistemas *Patriot* eran, hasta 1986, sistemas de intercepción tierra-aire antiaéreos destinados a ser utilizados únicamente en contra de aeronaves.

28 "Du syndrome des Scud à la renaissance des ATBM", *Stratégique*, página 31.

29 Op. cit. "Lessons of the Golf War Experience with...", página 130.

30 Green-Courtney, P.R., *Ammunition for the Land Battle*, Oxford, U.K, 1991, página 56.

31 Op. cit. "Du syndrome des Scud à la renaissance...", página 333.

El sistema *Patriot* nació de estudios realizados en el marco de los proyectos FABMDS (*Field Army Ballistic-Missile Defense System*) y AADS-70 (*Army Air Defense System for 1970*).

En 1963 el *US Army* lanzaba un concurso relativo al desarrollo de un sistema de misil tierra-aire designado como SAM-D (*Surface-to-Air Missile-Development*) destinado a suceder los sistemas antiaéreos *Nike Hercules* y *Hawk*.³²

Estos nuevos sistemas debían cumplir ciertas exigencias, entre las cuales, reducir las necesidades logísticas de despliegue y de operacionalidad, de ser capaces de interceptar aeronaves volando a baja altitud, ser extremadamente móviles, y finalmente, constituir un contraarmamento todoterreno y todoclima.

Sobre estas bases, el *Missile Command* del *US Army* comandará en octubre de 1964 el estudio de un sistema de defensa dual: antiaéreo y antibalístico. Ahora bien, por razones de orden financiero y técnico el contrato ganado por *Raytheon* y *Marietta Aerospace* no incluirá el desarrollo de una capacidad antibalística táctica, menos aún estratégica.

Dos decenios más tarde, en 1984, la decisión fue modificada. Así, en 1985 debutará, paralelamente al despliegue de los *Patriot*, el desarrollo de los primeros *PAC-1* (*Patriot Anti-missile Capability-1*).

En su versión *PAC-1* importante modificaciones a nivel del *software* serán introducidas. Se tratará de permitir al radar retrasar objetivos en trayectoria balística. Luego, en su versión, *PAC-2* las modificaciones se concentrarán no sólo en un mejoramiento substancial del *software*, sino que también y sobre todo de su *hardware*, vale decir, tanto a nivel de su ojiva así como de su vector.

El fin de estos cambios es, por un lado, mejorar la carga explosiva a fragmentación del *Patriot* haciéndola aún más poderosa,³³ mientras que por otro lado, introducir un doble *vector de proximidad* -vector de intercepción- con el fin de extender el ángulo de la onda de choque y así responder a la extrema velocidad de los misiles balísticos en fase de reingreso a la atmósfera.

El primer misil antibalístico debe, en teoría, interceptar el misil enemigo a una altitud de 12 km. El segundo vector de proximidad, lanzado 3,5 segundos después, debía interceptar el mismo misil –si no ha sido destruido por el primer vector de proximidad, o si los restos del vector balístico enemigo son demasiado considerables– a una altitud que se sitúa entre los 4 y 6 km.³⁴

Ahora bien, no obstante las capacidades de intercepción de los sistemas *Patriot*, éstos se verán sobrepasados por los vectores balísticos iraquíes.

3. LOS SISTEMAS PATRIOT Y LOS MISILES SCUD IRAQUÍES: ¿QUÉ DEFENSA PARA ISRAEL?

En el momento en que el bombardeo balístico sobre Israel debuta el 18 de enero de 1991, 6 baterías *Patriot* ya habían sido desplegadas, pero sólo fueron operacionales a partir del 22 de enero.

32 Schubert, N. Frank, y. Kraus, L. Theresa, *The Whirlwind War: The United States Army in Operations DESERT SHIELD and DESERT STORM*, Centre of Military History, United States Army, Washington, D.C. 1995, <http://imabbs.army.mil/cmh-pg/wwwindx.htm>.

33 La carga letal estaba constituida de 90 kg de explosivos a fragmentación con 700 fragmentos por ojiva PAC-2.

34 Pedaztur, Reuven., *The Israeli Experience Operating Patriot in the Gulf War*, Statement of Reuven Pedaztur, *Ha'aretz Daily*, Tel Aviv, Israel, Committee on Government Operations, U.S House of Representatives, 7 Abril, 1992, página 3.

No obstante lo anterior, entre 22 y 23 de enero, misiles iraquíes caerán en zonas supuestamente *defendidas* por las baterías en cuestión, de los cuales 6 en momentos en que estás no estaban plenamente operacionales.

De manera global, de un total de 41 misiles que alcanzaron Israel, 27 cayeron una vez que los *Patriot* habían sido desplegados y se encontraban plenamente funcionales. De este número, entre 16 y 17 misiles iraquíes fueron efectivamente interceptados por los vectores de proximidad *Patriot*. Ahora bien, tal y como era cuestión, la interceptación no será sinónimo de éxito, vale decir de destrucción de la amenaza balística.



Detalle del lanzador de una batería "Patriot" desplegada en Israel durante la Guerra del Golfo.

En efecto, después de una investigación de diez meses emprendida por el *Subcomité de Legislación y de Seguridad Nacional de Operaciones Gubernamentales (House Government Operations subcommittee on Legislation and National Security)*, este concluye que no existían suficientes evidencias permitiendo demostrar la eficacia militar de los sistemas *Patriot*, en combate.³⁵

¿Cómo se puede explicar que misiles de última generación no puedan abatir uno de primera generación?

Dos causas surgen como explicativas de este fenómeno: la ineficacia de los vectores y de las ojivas a fragmentación de los misiles de interceptación, asociadas a la inhabilidad del radar para distinguir entre la ojiva de los misiles iraquíes y los restos de la carcasa de sus vectores.

Analicémoslo.

3.1. RAZONES IMPIDIENDO AL PATRIOT ALCANZAR SU OBJETIVO

Establezcamos que en el caso de los misiles *Scuds* iraquíes, su alcance de 600 km les permitía alcanzar una velocidad crucero de 2,2 km/s.³⁶

Esta velocidad influenciaba el valor militar del misil, específicamente frente a las medidas de interceptación pudiendo ser tomadas por el Estado enemigo. En este caso, cuando el misil se aproximaba de la zona de impacto, su ojiva fundía a una velocidad aproximada de 2,7 km/s.³⁷ Por el contrario, la velocidad de interceptación de los misiles antimisiles *Patriot*, antes de las

35 En este sentido, Reuven Pedatzur recalcará lo que sigue: "The tally of the Patriot's performance during the Gulf War shows that the Patriot batteries in Israel did not destroy even one single Scud warhead. The analysis of the Israeli team of missiles scientist, which have been working on this from the first missile attack has demonstrated beyond a shadow of a doubt that the Patriot missiles failed totally in the mission of intercepting the Scuds". Pedatzur, Reuven, "Failed at time of Test: The U.S Administration and the Patriot's manufacturer presented a deceptive picture of the performance of the Patriot during the war", *Ha'aretz*, 24 octubre, 1991.

36 Ruina, Jack., "Threats to the ABM Treaty", *Security Dialogue*, Vol. 26, Nº 3, 1995, página 267.

37 Según la tabla de alcances y de velocidades de los vectores balísticos de Jack Ruina, un vector cuyo alcance es de 600 km, su ojiva fundiría a velocidades de 2,7 km/s. Ruina, Jack., "Threats to the ABM Treaty", *Security Dialogue*, Vol.26, Nº 3, septiembre 1995, página 267.

modificaciones introducidas, se situaba en promedio entre 2,1 y 2,4 km/s. En otras palabras, las baterías PAC-2 no fueron concebidas para repeler vectores balísticos cuyo alcance fuera superior a los 500 km, no obstante el hecho que esta situación fue sujeta a modificaciones sobre el plano técnico.

Teóricamente, el encuentro entre ambos misiles, el de proximidad del *Patriot* y el balístico iraquí, debía operarse a una velocidad aproximativa de 1,8 km/s para el primero, y a 2,1 para el segundo, y ello a una distancia ideal de 3,5 metros. En aquel momento, la ojiva del misil antimisil debía estallar para que los fragmentos, al alcanzar una velocidad de 2,5 km/s (5.600 mph) pudieran destruir la ojiva del misil enemigo. La velocidad alcanzada por los 700 fragmentos del primer misil de proximidad *Patriot* debía, en principio, balancear su menor velocidad de intercepción. Ahora bien, esto parece no haberse producido.

Las modificaciones introducidas por los iraquíes al misil *Scud* hicieron de este sistema de misil balístico un vector muy inestable, tanto sobre el plano de la solidez como de la consistencia del fuselaje del vector en cuestión.

Dado el hecho que el misil modificado *al-Hussayn* debía sacrificar potencial de fuego por alcance –vale decir, una disminución de su carga, pero un aumento de su carburante por medio de incorporación de un tercer compartimento al fuselaje- el centro de gravedad del vector ya no se ubicaba contiguo a la ojiva o cabeza del misil, como era el caso del *Scud-B* no modificado. En otras palabras, la ojiva del misil *al-Hussayn* era mucho más ligera que la del misil original. Esto implicaba que en el momento de reingreso a la atmósfera la aceleración lateral generada por su ángulo de caída producía tal presión que el fuselaje del misil se quebraba en varias piezas.

Según ciertas estimaciones, el misil comenzaba a desintegrarse a una altitud que se sitúa entre los 16 y 18 km de altura, acarreado fragmentos a través de una distancia de 4 a 10 km.³⁸ La problemática introducida por la autofragmentación de los fuselajes era simple: los radares de los *Patriots* identificaban cada resto del fuselaje en caída libre como objetivos antibalísticos, sin serlo objetivamente, puesto que su fin último era la destrucción de la carga explosiva. Ahora bien, los restos tenían la característica de no seguir una trayectoria balística, sino que completamente errática. Este fenómeno perjudicaba las capacidades de intercepción de los sistemas *Patriot* a partir del momento en que la dinámica de intercepción del misil antimisil en cuestión estimaba matemáticamente el punto de impacto, y ello, a partir de la velocidad de reingreso del misil iraquí, de las fuerzas mecánicas ejercidas sobre él por la presión atmosférica (viento, densidad del aire, velocidad, etc.)³⁹ así como de las posibles rectificaciones de la trayectoria del misil enemigo en cuestión.

En este sentido, los vectores de proximidad del sistema *Patriot* eran incapaces de *iluminar* el objetivo, para luego, destruir la ojiva del misil iraquí. Ahora bien, dado el menor peso de

38 Pedaztur, Reuven., *The Israeli Experience Operating Patriot in the Gulf War*, Statement of Reuven Pedaztur, *Ha'aretz Daily*, Tel Aviv, Israel, Committee on...” página 5.

39 “Many of the targets turned out to be debris from the poorly designed scuds as they broke up in flight. At least 45 percent of the 158 Patriots launched in the war were launched against debris or false targets”. The Nuclear Round Table, “Performance of the Patriot Missile System”, *Activities of the House Committee on Governmental Operations*, página 2.

la ojiva en relación al fuselaje, ésta se encontraba, en la mayor parte de los casos, detrás de la masa de restos en descenso.⁴⁰

Después del bombardeo del 25 de enero sobre Tel Aviv y Haiffa, los israelíes deciden cambiar el modo operación de las baterías *Patriot*, haciéndolas o pasar de automáticas a semiautomáticas. Por medio de este cambio de operacionalización, los israelíes buscaban interceptar los misiles iraquíes antes que éstos comenzaran a desintegrarse, y así, dirigir el radar hacia la ojiva de los misiles *al-Hussayn* y *El- Hijara*. En modo semiautomático los operadores israelíes podían, ellos mismos, elegir el objetivo, pero dejar al sistema *Patriot* la tarea de guiado del misil de proximidad hacia el objetivo en cuestión. Sin embargo, no obstante los cambios introducidos, ninguna de las ojivas de los misiles iraquíes fue destruida en la fase de interceptación.

Otro factor que impedía a los misiles de proximidad de los *Patriot* interceptar las ojivas de los misiles balísticos iraquíes era la asimetría en cuanto a las velocidades de interceptación entre ambos misiles, los *Patriot* y los *Scud* modificados. La mayor velocidad de reingreso del misil *al-Hussayn* hacía que la carga de fragmentación del *Pac-2*, ya sea explotará milésimas de segundos después del paso del misil iraquí,⁴¹ o que estallara demasiado lejos del mismo.⁴²

Frente a estos hechos, el software que permitía la *adquisición* del objetivo fue sujeto a modificaciones: por un lado, se buscaba facultarlo para interceptar los vectores iraquíes antes que éstos se desintegraran, por otro lado, para que el proceso de explosión de la ojiva a fragmentación fuera llevado a cabo más cerca del objetivo. No obstante estas modificaciones, los misiles de aproximación no darán en el objetivo. Reuven Pedatzur, al apoyarse sobre pruebas de vídeo tomadas el 19 de febrero de 1991, vale decir, casi un mes después del debut de los bombardeos balísticos sobre Israel –y Arabia Saudita, principalmente–, demuestra que los sistemas *Patriot* no obstante el hecho que lograban aproximarse a tan sólo algunos metros del objetivo de los misiles iraquíes, sus ojivas a fragmentación continuaban estallando demasiado lejos como para que la onda de choque destruyera la ojiva del misil balístico iraquí.

4. LOS LANZADORES TEL O LOS “SUBMARINOS NUCLEARES DE LOS POBRES”

A la luz de lo precedente, podemos afirmar que las baterías *Patriot* no neutralizaron la amenaza de bombardeo estratégico sobre el *heartland* israelí. No obstante las conjeturas, según las cuales, los misiles de interceptación de los sistemas *Patriot* habían logrado, en determinados

40 “According to the expert in the West, the Patriot would be incapable of engaging a target which such a pattern of behaviour. When the disintegration of Scud began, the Patriot radar ‘sees’ multiple targets, which caused it to break lock on the target. The radar would then search around the point at which lost the target until a target was reacquired, but the reacquired target would often be the rear part of the warhead, or other debris of the Scud” Ibid., Pedatzur, Reuven., *The Israeli Experience Operating Patriot in ...*”, page 2. Según Theodore Apostol, “The radar’s tracking problems were further complicated because the back-end piece or pieces of the fragmented Scud regularly had a much larger radar cross-section than its front piece”. Ibid., Apostol, A. Theodore., “Lessons of the Gulf War Experience...”, páginas 155-156.

41 “Also it has been revealed that the Patriot fuze was not planned to operate against a target whit such a highs, like the Iraqi Scud, which resulted in the late detonation of the Patriot interceptor’ warhead, after the Scud’s warhead had passed by the Patriot interceptor”. Ibid., Pedatzur, Reuven., *The Israeli Experience Operating Patriot in the Gulf War*, Statement of Reuven Pedatzur, *Ha’retz Daily*, Tel Aviv, Israel, Committee on...” página 2.

42 “To achieve lethality against Scud targets, a system like the Patriot must routinely achieve miss distances of meters to tens of meters, not hundred to thousands meters as observed in the video. This result of the video review by itself indicates unambiguously that there was a serious system problem with Patriot during the Gulf War”. Postol, A. Theodore., “Analysis of Video Tapes to Asses Patriot Effectiveness”, *An Evaluation of the Army Report*, 31 marzo, 1992, página 2.

casos, al menos desviar las trayectorias de los vectores iraquíes, sus restos así como las ojivas intactas continuaron cayendo sobre centros vitales demográficos, políticos y militares israelíes. Los fragmentos de los fuselajes, incluso aquellos tan pequeños como las latas de bebidas, eran capaces de penetrar las techumbres de los edificios y de traspasar varios pisos de inmuebles de altura.⁴³



Lanzador TEL del ejército iraquí

Aún más sorprendente. Según Theodore Apostol, los daños, tanto materiales como humanos, habrían aumentado después del despliegue y puesta en operación de los sistemas *Patriot*.⁴⁴ Varias hipótesis trataron de explicar este fenómeno. Una de estas hipótesis avanza la idea según la cual los mecanismos de autodestrucción de los vectores *Patriot* no habrían funcionado lo que les habría hecho caer intactos.⁴⁵ Otra hipótesis considera que ciertos misiles iraquíes habrían logrado reingresar intactos a la atmósfera. Sumado a este fenómeno, la acción de las ojivas a fragmentación de los misiles de proximidad *Patriot* se activaban tardíamente alcanzando los fuselajes de los misiles iraquíes, lo que habría creado la caída, no solo de los restos del vector en cuestión sino que también de sus ojivas, causando aún más destrozos colaterales.⁴⁶ De esta forma los misiles fraccionados actuaban como verdaderas bombas a fragmentación sobre las ciudades israelíes.

Ahora bien, no obstante el hecho que los misiles *Patriot* no fueron concebidos para interceptar y destruir misiles balísticos de más de 500 km de alcance, los cambios introducidos a nivel de su programa, antes y durante el conflicto, habían hecho de éstos unos sistemas técnicamente capaz de abatir vectores balísticos más rápidos.⁴⁷ Así, contrariamente al testimonio de Robert A. Skelly, vicepresidente de Relaciones Públicas y Financieras de la Compañía Raytheon,⁴⁸ los sistemas *Patriot* no habían fallado su misión de defensa antimisil balístico por un error de operacionalización o porque las baterías en cuestión desplegadas en Israel, contrariamente a

43 *Ibidem*, Apostol, A. Theodore., "Lessons of the Gulf War Experience...", página 150.

44 En efecto, 13 *Scuds* modificados dañaron 2698 apartamentos e hirieron 115 personas antes de la puesta en operaciones de las baterías *Patriot*, mientras que después de su despliegue, 7778 apartamentos sufrieron daños, hiriendo a 168 personas y causando la muerte de otras 4. *Ibidem*, Apostol, A. Theodore., "Lessons of the Gulf War Experience...", páginas 140-145.

45 Según Fred Kaplan, el número de misiles *Patriot* caídos sería insignificante, entre dos y tres para el conjunto de las intercepciones. Kaplan, Fred., "Patriot: Was Hit it or a Miss?", *Boston Globe*. 16 abril, 1991, página 5.

46 *Ibidem*, Apostol, A. Theodore., "Lessons of the Gulf War Experience...", página 146.

47 Según la G.A.O. (United State General Accounting Office): "At the time Iraqi forces invaded Kuwait in early August 1990, *Patriot* had no capability to engage the extended-range version of the *Scud* missile -referred to as the *al-Hussayn*. The extended range enabled the *Scud* to travel at speeds much higher than the Soviet missiles against which *Patriot* had been designed to defend. The *Al-Hussein* flies at speeds of between 6,500 and 7,200 feet per second, compared with between 5,200 and 5,900 feet per second for the Soviet missile. In less than 1 week, the Army and the prime contractor, working closely with the intelligence community, identified, assessed, and incorporated software modifications to provide *Patriot* fire units the capability to engage the faster *Scud* missiles. These modifications were incorporated into the first units deployed to the Gulf in August 1990. After *Patriot* began engaging *Scud* missiles, there were two additional software modifications. These modifications were intended to (1) increase the altitude at which *Patriot* intercepted the *Scud* and (2) reduce the number of false targets detected by *Patriot* fire units". Testimonio de Davis, Richard., Director, Army Issues, National Security and International Affairs Division, "Operation Desert Storm: Project Manager's Assessment of *Patriot* Missile's Overall Performance Is Not Supported", martes, abril 7, 1992, 8 páginas.

48 Thomas A. Keaney et Eliot A. Cohen "Gulf War Air Power Survey Summary Report", 1993, página 22.

aquellas desplegadas en Arabia Saudita, debían medirse a vectores cuya velocidad de reingreso excedía los 2,4 km/s, sino que más bien porque los misiles iraquíes eran capaces de penetrar, simplemente, más rápidamente el espacio geoestratégico israelí.

Los sistemas antimisiles *Patriot* no cumplieron su misión básica: asegurar la santuarización de las ciudades israelíes. En este sentido, la estrategia de defensa activa que consistía a interceptar, en vuelo, los misiles balísticos iraquíes resultó ser un total fracaso lo que permitió a los iraquíes demostrar militarmente que incluso misiles técnicamente primitivos podían alcanzar el corazón mismo del Estado judío no obstante la supremacía aérea israelí y aliada.

Efectivamente, no obstante la superioridad aérea de las fuerzas aliadas lideradas por Estados Unidos y ejercida sobre todo el teatro de guerra –iraquí y kuwaití–, está no permitió aniquilar las capacidades balísticas iraquíes. La posesión por Iraq de lo que podríamos denominar el *submarino nuclear de los pobres*, el Transportador-Erector-Lanzador (TEL) hizo invulnerables sus capacidades ofensivas estratégicas.

Si durante el conflicto, altas autoridades estadounidenses proclamaron la puesta fuera de combate de la mayor parte de los TEL iraquíes, un año más tarde, un portavoz del Pentágono Pete Williams, tuvo que inclinarse frente a la evidencia contraria: *"We don't have a clear idea about how many Scuds were destroyed and no destruction of mobile missile launchers is confirmed"*⁴⁹ La fuente del éxito de la campaña de bombardeo iraquí sobre las zonas vitales israelíes así como frente a la campaña de búsqueda y de aniquilación de las capacidades balísticas iraquíes se debe a la movilidad y furtividad de los TEL. De esta forma, los iraquíes no sólo se habían dotado de lanzadores fijos,⁵⁰ sino que también móviles, los *Al Waleeds* y *Al Nidals*.⁵¹ Ahora bien, conjuntamente a estos vehículos, los iraquíes adquirieron un número limitado de lanzadores móviles soviéticos MAZ 543. El tamaño de la zona oeste iraquí, base de operaciones y de despliegue de los sistemas TEL, conjuntamente con las capacidades de camuflaje, de diseminación así como la estrategia de ataque nocturno adoptada por las autoridades iraquíes,⁵² hicieron de éstos, objetivos militares extremadamente difíciles de detectar, discriminar y destruir desde el aire. La habilidad demostrada por las unidades de las fuerzas balísticas móviles iraquíes les permitieron armar, apuntar, luego lanzar los misiles balísticos, todo esto en menos de treinta minutos lo que dejaba muy poco tiempo a las unidades aéreas de reconocimiento/inteligencia (U-2/TR-1s y RF-4Cs) para detectar, discriminar y dirigir los aviones A-10 y F-16 C/D durante la noche así como los F-15Es y A-6Es durante el día hacia los objetivos en cuestión.⁵³ A título de ilustración, si en 42 ocasiones, aviones de combate aliados detectaron vehículos TEL iraquíes,

49 Williams, Pete., Press report wrong on *Scud* Losses, Defense Department Report (06/25/02).

50 Los iraquíes poseían 28 sitios fijos en el oeste de su territorio, así como otros sitios a Taji, Bagdad y Taura. Eisenstadt, Michael., "Like a Phenix from the Ashes", Washington, *Washington Institute Policy Paper*, N° 36, página 37.

51 Además de los 36 T.E.L MAZ 543, los iraquíes poseían antes del conflicto entre 100 y 225 vehículos *Al Waleeds* y *Al Nidals*, sin contar con un número significativo de vehículos cazabobos. De este número, según fuentes de Inteligencia los iraquíes desplegaron alrededor de 6 TEL *Al Waleeds*, 3 TEL *Al Nidals* y aproximadamente 9 vehículos-cazabobos. *Ibid.*, Eisenstadt, Michael., "Like a Phenix ...", página 36.

52 Mas de 80 % de los ataques balísticos iraquíes tuvieron lugar durante la noche.

53 En lo que se denominó *"The Great Scud Hunt"* por los estadounidenses, no sólo aviones de combate participaron en las operaciones de intercepción y de caza de los vehículos TEL, sino que también las legendarias SAS británicas y la DELTA Force estadounidense. A lo anterior habría que agregar los bombarderos B-52 y aviones furtivos F-117 A que habían sido desplegado en la zona con el fin de destruir depósitos pudiendo alimentar los sistemas TEL. El reconocimiento espacial estaba asegurado, entre otros, por el satélite KH-11 con sus capacidades ópticas/infrarrojas. En este sentido se recomienda consultar, Cordesman, A. Anthony., "Iraq's Military Forces, 1988-1993", CSIS Middle East Dynamic Net Assessment, septiembre, 1994, página 160.

solo en 8 ocasiones estos pudieron efectivamente adquirir el objetivo visualmente,⁵⁴ pero ninguno de ellos confirmó la destrucción de los TEL. Ahora bien, si la Inteligencia estadounidense estimó, antes de la conflagración, el número total de TEL iraquíes a 36, ¿cómo se puede explicar que las mismas autoridades iraquíes declararon, al final de la conflagración, la posesión de 38 lanzadores TEL al UNSCOM (*United Nations Special Commission*)?⁵⁵



Carros lanzadores TEL del ejército iraquí

La respuesta sería que los Estados Unidos desestimaron, por un lado, sus verdaderas capacidades de intercepción y destrucción de este tipo de vehículos lanzadores de misiles balísticos, ya sea que éstos subestimaron las capacidades de supervivencia de los vectores balísticos iraquíes. De esta forma, la comisión especial de la ONU encargada de proceder a la desmilitarización parcial de Irak encontró 62 misiles *al-Hussayn* listos para ser utilizados, 6 TEL MAZ 453 así como otros 4 TEL, probablemente *Al Waleeds*. Incluso, los sitios fijos de lanzamiento o silos situados al oeste no fueron completamente destruidos por los bombardeos aéreos aliados. De los 28 sitios de lanzamiento estáticos, 14 fueron ligeramente dañados, 12 fueron totalmente destruidos y 2 de ellos no sufrieron daño alguno.⁵⁶ Esto podría explicarse, por un lado, por la toma de conciencia acerca de la vulnerabilidad los sitios fijos por las autoridades político-militares iraquíes, especialmente frente al dominio del aire aliado, lo que les obligaba a no servirse de ellos no obstante el hecho que un lanzamiento a partir de silos fijos permite una mayor precisión de tiro. Los aliados, cuanto a ellos, no habrían encontrado útil arrasar todos los sitios por la improbabilidad que éstos sean efectivamente utilizados por las fuerzas iraquíes, hecho que se produjo: todos los descargas de misiles fueron hechos a partir de lanzadores móviles diseminados en todo el oeste del territorio iraquí, a más de 1.000 kilómetros del *heartland* israelí y bajo una constante vigilancia antibalística aliada tanto por vía aérea, como terrestre, especialmente con la ayuda de unidades de comandos.

Otro hecho que merece ser recalcado: el bombardeo estratégico iraquí sobre Israel fue limitado tanto sobre el plano cuantitativo como cualitativo.⁵⁷

- Sobre el plano cuantitativo, los iraquíes no llevaron a cabo una campaña de bombardeo masivo sobre los centros vitales israelíes. En poco más de un mes, los iraquíes lanzaron 41 misiles sobre Israel. Si comparamos, durante la *Guerra de las Ciudades* entre Irán e Irak, este último lanzó, en un solo mes –marzo 1988– entre 110 y 120 misiles *Scud* modificados, tanto sobre la capital, Teherán, como sobre las ciudades de Qom y de Isfahan.⁵⁸ En respuesta, los iraníes lanzaron, al interior de un periodo de 52 días, 77

54 *Ibidem*, Thomas A. Keaney et Eliot A. Cohen "Gulf War Air Power Survey Summary Report", 1993, página 22.

55 Embajador Rolf Ekрус, "Unearthing Iraq's Arsenal", *Arms Control Today*, abril, 1992, páginas 6-9.

56 *Ibidem*, Apostol, A. Theodore., "Lessons of the Gulf War Experience...", páginas 146-147.

57 Durante la Segunda Guerra Mundial, los alemanes utilizaron cerca de 2.600 misiles de crucero V-2, y ello desde finales de 1944. En la guerra de Afganistán, el gobierno pro soviético de Kabul lanzó, luego de nueve años de conflicto interno contra los *Mujaheddins*, aproximadamente 1.600 misiles Scud-B. Para saber más sobre las campañas de los V-1 y V-2 alemanes ver, Irving, David., *The Mare's Nest*, London: Kimber, 1964; sobre las campañas de bombardeo balístico durante la Guerra Iran-Iraq ver, Cordesman, H., Anthony, y, Abraham, R., Wagner., *The Lessons of Modern Wars: The Iran-Iraq War*, Vol.II, Boulder CO: Westview Press, London, Mansell Publishing, 1990, páginas 495-505.

58 Lervran, A., "The Growing Threat to Israel's Rear", *The Middle East Military Balance 1987-1988*, Boulder Co: Westview Press, Tel Aviv, Jaffe Center for Strategic Studies, 1988, página 214.

misiles en contra de Irak. De estos, 61 fueron lanzados contra la capital, Bagdad, nueve contra Mosul, cinco contra la ciudad de Takrit y uno en contra del Emirato de Kuwait.⁵⁹ De esta forma, podemos apreciar el carácter limitado de los ataques balísticos iraquíes hacia Israel.

- Sobre el plano cualitativo, el tipo de carga utilizado por los explosivos iraquíes se limitó a la esfera convencional.⁶⁰ Varias razones surgen como explicativas de este fenómeno de limitación intraguerra. El papel disuasivo jugado por la capacidad nuclear militar israelí⁶¹ es decisivo para comprender la actitud de las autoridades político-militares iraquíes de no traspasar el umbral de lo meramente convencional. No obstante lo anterior, otra razón aparece como explicativa de los objetivos limitados perseguidos por Iraq.

El ataque balístico sobre Israel tenía como objetivo, literalmente, *quebrar la coalición de fuerzas aliadas por medio de la intervención directa de Israel en el conflicto, lo que no implicaba provocar la destrucción total de sus propias ciudades. El ingreso de Israel en la guerra creaba una ocasión insostenible para los Estados árabes en conflicto en contra de Iraq; aliados de facto de la entidad hebrea en contra de un Estado musulmán hermano.*

Ahora bien, no obstante el carácter limitado de los bombardeos estratégicos iraquíes, las actividades económicas y sociales en Israel fueron completamente paralizadas.⁶² Esto se explica, no solo, por el temor frente a las capacidades biológicas y químicas del arsenal iraquí, sino que también y en gran medida, a causa del choque psicológico que significaba verse atacados por fuerzas regulares árabes, por primera, vez desde el fin de la primera guerra israelí-árabe en mayo 1948.

A la luz de lo precedente podemos constatar que la invulnerabilidad de los sistemas balísticos iraquíes fue total durante el conflicto pérsico. No solo, los misiles no fueron neutralizados por el conjunto de medidas de intercepción tierra-aire, sino que sus aliados mismos no pudieron neutralizar los medios de expedición por medio de un ataque preventivo aire-tierra.

De esta forma, los iraquíes demostraron, fuera de toda duda, no solo el carácter revolucionario de los sistemas balísticos para los cuales ningún verdadero instrumento de defensa activo existe, hasta la fecha, sino que también que el territorio israelí dejó de ser un santuario.

En el ámbito técnico de lo que parece ser la reacción israelí frente a la transformación de su espacio geoestratégico introducida por la proliferación de sistemas de misiles balísticos hacia Estados musulmanes regionales ya ha sido abordada, vale decir, la adquisición y desarrollo del sistema antimisil *Arrow*. Ahora bien, la reacción doctrinal permanece poco clara. Según el investigador israelí, Efraim Imbar, la nueva condición de país sin *profundidad estratégica* y la

59 Cordesman, H., Anthony., *Weapons of Mass Destruction in Iran: Delivery Systems, and Chemical, Biological and Nuclear Programs*, (CSIS) 28 abril, 1988, página 1.

60 En este sentido, los iraquíes conscientes de los daños materiales, y de allí, psicológicos pudiendo ser infligidos, tanto por las ojivas como por los fragmentos en caída libre, pareciera que al menos durante una ocasión habrían lanzado un *Scud*, cuya ojiva solo contenía concreto a base de cemento. "Iraq Fired Scud with Concret Warhead", *Flight International*, mars 13-19, 1991, página 13.

61 En este sentido consultar, Baram, Amatzian., "Israeli Deterrence, Iraqi Responses", *Orbis*, verano 1992, páginas 397-407.

62 "During the six weeks of the 1991 Gulf War, the Israeli economy was essentially paralysed by the Iraqi threat to use Scud missiles with chemical warhead against Israeli cities". Steinberg, M. Gerald., "Israeli security and peace Process", *Security Dialogue*, Vol. 25, no.1, página 56.

calidad de los sistemas de armamentos adquiridos por los Estados musulmanes vecinales y regionales,⁶³ crean las condiciones para que los israelíes ya no estén inclinados a absorber un primer *golpe*, lo que significaría la reintroducción, en la doctrina militar israelí, de una estrategia de ataque preventivo.⁶⁴ Ahora bien, no obstante que esta estrategia de primer *golpe* puede surgir como una respuesta efectiva frente a las nuevas amenazas, especialmente porque esta permitiría, en teoría, a los israelíes destruir *in situ* los sistemas de misiles balísticos iraquíes y ello, antes que estos sean lanzados, dos factores hacen su puesta en operación problemática:

Tal y como ya ha sido demostrado durante la Segunda Guerra del Golfo, la adquisición de lanzadores móviles (TEL) hizo casi invulnerables las capacidades balísticas. Esto podría, en caso de crisis siro-israelí, por ejemplo, empujar a los sirios a dispersar sus lanzadores móviles, lo que neutralizaría el objetivo central de los israelíes: destruir, en tierra, las capacidades balísticas sirias. De esta forma, desde un punto de vista estrictamente militar, un ataque preventivo sobre las capacidades de ataque sorpresa de tipo balísticas de los Estados musulmanes regionales podría saldarse por un fracaso.

Los lanzadores móviles, así como lo hicieron los submarinos lanzadores de misiles intercontinentales de las dos superpotencias en los tiempos de la Guerra Fría (URSS. y EE.UU.), podrían ser llamados a jugar un rol central en una crisis o en una guerra, en este caso no sólo como instrumentos de represalias, sino que también como instrumentos de ataque sorpresa. Los TEL demostraron, en combate, y frente a los más perfeccionados sistemas de reconocimiento y de inteligencia aérea en el mundo, su invulnerabilidad, hecho que podría repetirse frente a los israelíes. La reincorporación de una nueva estrategia de ataque anticipatorio, no obstante doctrinalmente realizable, podría ser, desde la inauguración del proceso de paz israelí-árabe políticamente inviable.

Frente a este callejón sin salida doctrinal, ¿cómo los israelíes podrían aumentar o mantener su seguridad militar no obstante una retirada de los territorios ocupados? En otras palabras, ¿Seguridad militar sin *profundidad estratégica*?

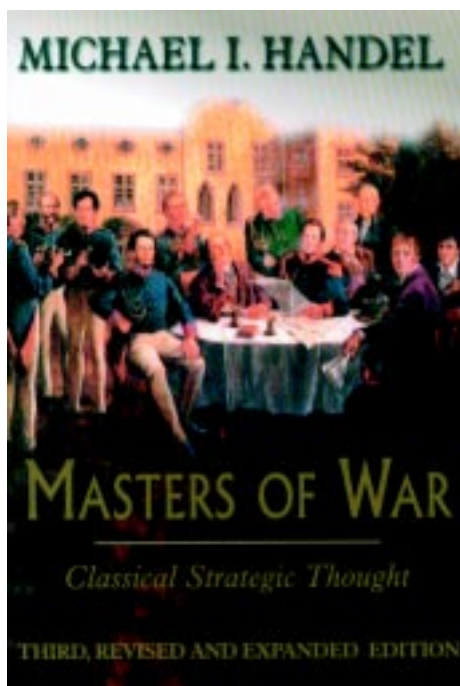
63 Incluyendo el gobierno persa de la República Islámica de Irán.

64 Imbar, Efraim., "Israeli Strategic Thinking After 1973", *The Journal of Strategic Studies*, marzo, 1993, Vol. 6, Nº 1, páginas 50, 53, 55.

Comentario de Libros

Masters of War. Classical Strategic Thought
Michael I. Handel
Editorial Frank Cass
Londres – Inglaterra
Año 1996, 321 páginas.

HUMBERTO JULIO REYES* *



Esta tercera edición, corregida y aumentada, del libro escrito originalmente en 1992 por el profesor Michael I. Handel,¹ del Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos, ha llegado fresca a nuestras manos como un obsequio personal del mismo autor.

Para presentarla, considero especialmente adecuado el resumen de sus editores:²

Esta tercera, revisada y ampliada edición incluye cinco nuevos capítulos y algunos nuevos gráficos y diagramas. Un importante nuevo capítulo concierne las reflexiones de Clausewitz acerca del problema de la terminación de la guerra. Este asunto es de gran interés para los estrategas modernos y líderes militares, quienes a menudo encuentran que la victoria militar no garantiza automáticamente resultados políticos duraderos. Otro capítulo está dedicado a la discusión de lo que Clausewitz consideraba ser la más importante pregunta que necesitaba ser respondida mientras se afrontaba una guerra, esto es, identificar correctamente la naturaleza de la guerra, y cómo el usar su "Análisis Trinitario" ayuda a hacerlo. El autor también ha agregado un innovativo nuevo capítulo

sobre la estrategia naval de Corbett,³ la relación de su trabajo con el espíritu del de Sun Tzu, y en particular el asunto de la guerra limitada y la guerra por contingencia limitada. Además, el completo índice conceptual ha sido significativamente aumentado y probará ser una indispensable herramienta de referencia cuando se use con los trabajos clásicos sobre la guerra.

Habiendo comentado la segunda edición, en el número 79 de nuestra revista, nos limitaremos a efectuar un breve análisis de los nuevos capítulos, siguiendo el orden en que han sido incorporados al nuevo texto.

** Brigadier General en retiro, Profesor de Academia en las asignaturas de "Historia Militar y Estrategia" y "Geografía Militar y Geopolítica"; Diplomado en Seguridad y Defensa. Actualmente se desempeña como Jefe de Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE.

1 Además de Profesor de Estrategia en el Colegio de Guerra Naval de EE.UU. y autor y editor de muchos trabajos publicados, ha visitado nuestro país en diversas ocasiones. Primero como consultor del PNUD para un proyecto de modernización ejecutado por nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores, en la década de los 80'. Posteriormente lo ha hecho como conferencista invitado por la Academia de Guerra Naval y nuestra Academia..

2 Frank Cass Newbury House, 900 Eastern Avenue London IG2 7HH, UK. 5824 NE Hassalo Street Portland, OR 97213-3644, USA.

3 Sir Julian Corbett: *Some Principles of Maritime Strategy* (London 1911); *The Campaign of Trafalgar* (London 1910).

Clausewitz y Mao Tse-Tung respecto a la teoría y práctica en la guerra. Después de recordarnos que la teoría de la guerra, igual que la de los negocios, no es difícil de comprender, ya que sus principios no son secreto alguno, el autor señala que su puesta en práctica rara vez es tan simple como pudiera parecer. *Todo en la guerra es muy simple, pero incluso la cosa más simple es difícil.*⁴ Para demostrar este famoso aserto, se vale de los escritos de estos dos connotados pensadores, mostrándonos numerosas coincidencias así como también proponiéndonos una diferencia fundamental: *Mao no sólo desarrolló sino que puso en práctica sus propias teorías.* Agrega el autor una importante reflexión final: *Como un conflicto dinámico entre fuerzas vivas cuyas acciones, reacciones e interacciones tienden al caos, la guerra es dominada por un nivel de incertidumbre que asegura una perpetua brecha entre teoría y práctica.*

Clausewitz acerca del rol de las "Fuerzas Morales" en la guerra. El centro de este capítulo es la discusión respecto a la exacta importancia de los factores morales y las fuerzas o factores espirituales, los cuales *"no pueden ser clasificados o contados"*. Hay una clara advertencia hacia los expertos militares que han desarrollado teorías actuales sobre "guerra de la información" o "cyber guerra" o la "Revolución en asuntos militares" que a menudo implican o sugieren que la guerra se ha transformado en una actividad racional que se puede basar en información perfecta o casi perfecta. Recordándonos algunas experiencias aún frescas –Vietnam, el Golfo, Serbia y Chechenia– y la tendencia moderna a soslayar las dimensiones morales como si las cuidadosas preparaciones o el empleo de tecnología del "estado del arte" pudieran hacer que el resultado de una guerra fuera altamente predecible, cita otra también famosa frase de Clausewitz al respecto: *Recientes eventos han dispersado tal insensatez a los vientos.* En resumen, la panacea de la tecnología superior genera un exceso de confianza y reflejaría una falta de realismo aumentado por *wishful thinking*.⁵

El supremo acto de juicio: Comprendiendo la "Naturaleza de la Guerra" y el "Análisis trinitario". El profesor Handel inicia este capítulo recordándonos dos de los más conocidos conceptos analíticos de Clausewitz, la importancia de conocer la naturaleza de la guerra que se afrontará y que el punto de partida para conocer dicha naturaleza, está en la notable o paradójica trinidad de gobierno, ejército y pueblo. Aunque simples en principio, estos conceptos serían a menudo mal interpretados. *Toda guerra es única en cierto modo.* Los análisis políticos y militares serían partes importantemente iguales de este proceso. ¿Los objetivos serán totales o limitados? ¿Serán capaces los líderes políticos de obtener el apoyo popular y por cuánto tiempo? ¿Podrán obtener el apoyo de otros Estados? ¿Será la guerra corta o larga? ¿Será una guerra de maniobra o de "atracción"? ¿Será convencional, de guerrillas o una combinación de ambas? ¿Será de alta, baja o ninguna tecnología? Muchas difíciles preguntas, políticas y militares, tendrán que ser contestadas. Según Maquiavelo, las repúblicas o gobiernos democráticos podrían adaptarse mejor a los cambios de naturaleza. El capítulo termina con una novedosa proposición, que parte del supuesto que Clausewitz no habría dado la verdadera importancia a los factores materiales (¿Habría una contradicción con lo previamente analizado en relación con las fuerzas morales?) y, en consecuencia el triángulo que representa su famosa trinidad debería ser alterado, sea como un cuadrilátero donde la cuarta dimensión está representada por lo material o aún inscribiendo el círculo en una circunferencia que representaría esta cuarta dimensión no debidamente considerada. Cada uno podrá juzgar esta "geométrica" propuesta y resolver si la hace suya o la rechaza.

El primer elemento de la notable trinidad: el pueblo en armas. Este capítulo, además de los omnipresentes Clausewitz, Sun Tzu y Mao, nos presenta interesantes aportes de Jomini y Maquiavelo.

4 Clausewitz, *On War*, Págs. 117-118; 146 y 178.

5 O pensar que algo resultará con sólo o por el hecho de desearlo.

El primero, evidentemente influenciado por las experiencias de la guerra de los españoles contra la ocupación napoleónica, expresa una sincera repugnancia a movilizar al pueblo, el que, disfrutando de una gran ventaja respecto a la inteligencia, *trama el asesinato de soldados aislados*. Del segundo, se rescatan sus ideas respecto a evitar el empleo de profesionales o más bien mercenarios, por diversas y fundadas razones, haciendo ver que los verdaderos defensores de un Estado son sus ciudadanos individuales, como en el caso de Roma y Suiza. Su frase, *Dondequiera que haya buenos soldados debiera haber buen gobierno*, invita a reflexionar sobre el vínculo entre la forma de gobierno y su habilidad para organizar un buen ejército. El genio creativo de Clausewitz descansaría en su habilidad de rescatar una vieja idea, que seguramente precedió a Maquiavelo, y presentarla dentro de su "notable" trinidad. Así Mao habría tomado los principales elementos de su teoría de la guerra de guerrillas de las dos primeras páginas del capítulo de Clausewitz y no de Sun Tzu, quien argumentaba que ningún país se había beneficiado de una guerra prolongada.

Clausewitz, acerca de la terminación de la guerra. Como señalaran los editores, este capítulo es de relevante actualidad. Sin embargo no puedo dejar pasar una aparente contradicción, cuando el autor nos indica que, a excepción de Maquiavelo, ningún trabajo dedica un capítulo especial a la terminación de la guerra. Poco más adelante agrega que, de los trabajos clásicos que se discuten en el libro, "De la Guerra" es el que más contiene al respecto. Clausewitz reconoce, quizás por su propia experiencia, que una guerra "ideal" rara vez conduce a una paz duradera. Por ideal se entiende el modelo napoleónico de victoria militar con términos de paz impuestos sin reconocer los legítimos intereses de su oponente. Así, las condiciones de paz deberían ser tales como para que parezcan generosas o al menos razonables al perdedor. De lo contrario, las condiciones sólo serían aceptadas como un mal transitorio. La sabiduría de mostrar magnanimidad en la victoria ya había sido reconocida por Tucídides en su Historia de La Guerra del Peloponeso. También Clausewitz enfatiza un punto importante que explica porqué, en la guerra moderna, los resultados nunca son finales, toda vez que el pueblo podría no aceptar un resultado desfavorable, impuesto a su gobierno y a su ejército. Otras interesantes máximas se desprenden del texto "escuela" de este genial teórico: *Una vez que el costo excede el valor del objetivo político, se debe renunciar a él y la paz debe seguir a continuación*. Sin embargo, no es fácil cuantificar los costos y beneficios de la guerra, nos recuerda el profesor Handel: *¿Cuántas vidas debieran sacrificarse en una lucha por la libertad o para mantener el equilibrio de poder?* Nuevamente aflora la dificultad de llevar a la práctica algo que en teoría puede parecer muy lógico. El autor con notable ironía pregunta si acaso, después de los primeros seis meses de lucha durante la Primera Guerra Mundial, habrían podido el Kaiser y el Mando Militar decirle a su pueblo: *Lo sentimos mucho, nos equivocamos ya que el costo es demasiado alto y ahora debemos abandonar la lucha cuanto antes*. Finalmente se nos recuerda cómo la introducción de elementos ideológicos ha hecho mucho más difícil la terminación de algunas guerras.

Corbett, Clausewitz y Sun Tzu. En este capítulo, el autor expresa su reconocimiento a un teórico poco conocido en nuestro país, pero que habría⁶ sido muy influenciado por Clausewitz, Sir Julian Corbet quien, al precisar las diferencias entre la estrategia "continental" y la "marítima", llegó a elaborar una muy coherente teoría de la guerra a objetivo limitado. O más bien la forma británica de hacer la guerra. Así. Una victoria decisiva en el mar sería tan rara que no vale la pena el buscarla y, por otra parte, aun una victoria tan decisiva como Trafalgar, sólo habría tenido un impacto insignificante en la guerra terrestre. Se especula que un triunfo británico en Jutlandia tampoco habría sido relevante. Sin considerarme un experto en temas de estrategia naval, me permito expresar algunas dudas: ¿Es eso así? ¿Y de haber triunfado los franco-españoles? ¿Y si Jutlandia hubiera sido una victoria decisiva para Alemania? Volviendo al texto, Corbett habría demostrado que la guerra limitada "ideal" sólo existe en

6 Subrayado del autor.

la guerra marítima y sólo puede ser explotada por la potencia naval preponderante. (¿Nos recuerda esto el conflicto de las Falkland-Malvinas?). En todo caso, el autor finaliza este capítulo señalando que el moderno poder aéreo permitiría mantener la actualidad de la teoría de Corbett, al aislar un teatro remoto donde se desarrollen operaciones convencionales.

Conclusiones: Hacia una teoría unificada de la guerra. Al igual que en la segunda edición, en este capítulo el autor recapitula las principales diferencias y semejanzas entre las teorías de Clausewitz y Sun Tzu, recordándonos que son muchos más los puntos en común. Tampoco serían muchas las diferencias entre Clausewitz y Jomini. Mientras Sun Tzu enfatiza la eficiencia, Clausewitz se centra en la efectividad. El primero considera un comandante que hace decisiones racionales y calculadas; el segundo considera la intuición del genio como el factor crítico. Por su parte Jomini reclama absoluta autonomía del comandante durante la guerra, apartándose de la supremacía de la política que predicaban Sun Tzu y Clausewitz. Lo importante sería que, para los estrategas, los estudios de estos dos últimos continuarían siendo los más grandes y originales estudios que se hayan escrito sobre la guerra.

Apéndice D: "De la Guerra" de Clausewitz como Gestalt⁷ o una Teoría Sistémica. En este apéndice, el autor entrega a sus lectores dos interesantes diagramas que ayudarían a comprender tanto "El sistema Clausewitziano", como la interrelación entre los conceptos operacionales de Clausewitz, según aparecen en "De la Guerra". Aun si de veras espero que dichos diagramas faciliten a sus lectores la comprensión de las teorías de Clausewitz, debo confesar que, a primera vista y como todo intento de esquematizar aquello que no es exacto, su completa comprensión implica un verdadero desafío adicional para cualquiera que desee profundizar en el pensamiento estratégico clásico.

En resumen, aun si debo confesar que carezco en este caso de la necesaria objetividad, creo sinceramente que, con esta tercera edición, el profesor Michael I. Handel ha hecho una interesante contribución a la comprensión de un fenómeno tan complejo como lo es la guerra y de las disciplinas que le están directamente relacionadas, en particular la estrategia en la visión de los clásicos.

7 En alemán en el original.

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

SUSCRIPCIONES TELÉFONO 2315021 - ANEXO 63

www.anepe.cl

BI 123

BI 124



ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2315021 Anexos 33-63

Fax: (56-2) 2315021 Anexo 17

Página Web: www.anepe.cl

Correo Electrónico: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl