



ISSN 1850-2512 (impreso)  
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

**Nuevas amenazas: implicancias para la  
Seguridad Internacional y el empleo de las  
Fuerzas Armadas**

**Nº 103**

**Andrés Fontana**

**Departamento de Investigaciones**

Mayo 2003

Universidad de Belgrano  
Zabala 1837 (C1426DQ6)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina  
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533  
e-mail: [invest@ub.edu.ar](mailto:invest@ub.edu.ar)  
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Para citar este documento:

Fontana, Andrés (2003). Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas.

Documento de Trabajo N° 103, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

[http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/103\\_fontana.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/103_fontana.pdf)

## Introducción

En los años noventa, la literatura sobre seguridad internacional invirtió gran parte de su energía en identificar si, como resultado del fin de la Guerra Fría y procesos convergentes, tales como la interdependencia compleja, el regionalismo, los avances de la globalización y la difusión de la democracia, se había producido un cambio en la naturaleza de las amenazas. Diversos autores argumentaron que, efectivamente, había razones para pensar que mientras declinaba la probabilidad de la guerra entre Estados y emergían nuevas oportunidades para la construcción de condiciones de paz y seguridad, también emergían nuevas amenazas, nuevos desafíos y nuevos conflictos.<sup>1</sup>

Una investigación realizada en el marco del Instituto del Servicio Exterior de la Nación en los años 1995-1997 permitió analizar con detenimiento algunos de los aspectos señalados por la literatura.<sup>2</sup> Particular atención se prestó al propósito de identificar la naturaleza de las nuevas amenazas y caracterizar con algún grado de precisión las implicancias de estas tendencias de cambio en el contexto emergente de la pos Guerra Fría.

En primer lugar, las tendencias de cambio en materia de amenazas implican la necesidad de **redefinir los fundamentos y las bases conceptuales del planeamiento militar y demás políticas que hacen a la seguridad y la defensa nacional**. En segundo lugar, este cambio implica, necesariamente, una **redefinición de roles institucionales** de las fuerzas armadas y otras organizaciones, tales como los servicios de inteligencia y las agencias con responsabilidad sobre migraciones, lavado de dinero, tecnologías sensibles, etc. En tercer lugar, las tendencias emergentes en la pos Guerra Fría también implican la posibilidad de aprovechar **nuevas oportunidades para incrementar las relaciones cooperativas entre países, ampliar el empleo de las fuerzas armadas para fines de política exterior y disminuir los gastos militares en armamento estratégico**.

En «The Shape of Wars to Come», publicado en 1996, Michael Clarke sostiene que las grandes potencias podrán en el futuro elegir involucrarse o no en guerras. Su supervivencia nacional no estará en juego, decidan o no hacerlo. El problema, sostiene Clarke, será **decidir en qué conflictos participar**.<sup>3</sup> En un artículo publicado en Junio de 1995, Edward Luttwak sostiene que al no estar en peligro la supervivencia de los Estados Unidos ni sus intereses vitales, **las “guerras heroicas” tienden a desaparecer de su horizonte**.<sup>4</sup> Lawrence Freedman, en “Tiene sentido apoyar la paz en Bosnia?”, también publicado en 1995, sostiene que a diferencia de las **“guerras de supervivencia”** hoy los miembros de la OTAN participan en **“guerras por elección”**.<sup>5</sup>

Hay, evidentemente, una tesis común: los conflictos que emergen en el nuevo escenario no implican amenazas fundamentales a las potencias, ni a la mayor parte de las democracias y economías avanzadas, que justifiquen grandes movilizaciones o el empleo del conjunto de sus capacidades militares. En la medida que la supervivencia nacional no está en juego, los Estados pueden elegir si se involucran o no. El problema es definir cuál es el motivo (a diferencia de un interés nacional nítido, vinculado a la seguridad del Estado o

1. Dentro de la vasta literatura que abarca estos temas, los siguientes trabajos ilustran fielmente las preocupaciones y apreciaciones mencionadas: Lawrence Freedman, “International Security: Changing Targets,” *Foreign Policy* (Spring 1998): 48-65; Stanley Hoffmann, “The Crisis of Liberal Internationalism,” *Foreign Policy* (Spring 1995): 159-177; Edward Luttwak, “Toward Post-Heroic Warfare,” *Foreign Affairs* 74:3 (May/June 1995): 109-122; Michael Clarke, “The Shape of Wars to Come,” *Foreign Service*, Spring 1996; Eric de la Maisonroue, *Incitation a la Réflexion Stratégique* (Paris: Ed. Economica, 1998); Joseph Nye, Jr. “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs* 78:4 (July/Aug 1999); Janne E. Nolan (Ed.), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994); Gareth Evans, “Cooperative Security and Intrastate Conflict,” *Foreign Policy* 96 (Fall 1994): 3-20; y Andrew Hurrell, “An Emerging Community in South America?,” en Emanuel Adler and Michael Barnett *Security Communities* (UK: Cambridge University Press, 1998).

2. Los principales resultados de la investigación fueron publicados en Andrés Fontana, *Seguridad Cooperativa*, Documento de Trabajo ISEN nro. 16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1996; *Complejidad de Riesgo e Interdependencia*, Documento de Trabajo ISEN nro. 24, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1997; “Re-Founding Hemispheric Security: The Community of American States in the 1990s and Beyond,” *Peace and Security* 1:23 (Jan 2001): 41-60; *Tendencias de Cambio en la Seguridad Hemisférica: Hacia una Comunidad de Estados Democráticos*, Documento de Trabajo CEIS, Universidad Católica de Córdoba, Febrero de 2000; “Seguridad Global y Construcción de la Paz Democrática: La Argentina en los años 90,” *Revista de Ciencias Sociales* :10 (Diciembre 1999) y en diversas compilaciones. La investigación debe gran parte de sus resultados a las ideas, la experiencia y el apoyo de las autoridades del Instituto del Servicio Exterior de la Nación y numerosos funcionarios de la Cancillería Argentina.

3. Michael Clarke, «The Shape of Wars to Come», *op. cit.*

4. Edward N. Luttwak, «Toward Post-Heroic Warfare» *op. cit.*

5. Lawrence Freedman, «Tiene sentido apoyar la paz en Bosnia?» *Revista de la OTAN* 6 (Nov. 1995).

de sus ciudadanos) y cuáles son los medios militares adecuados, si los hay, para hacer frente a los nuevos desafíos.<sup>6</sup>

Por eso, cuando la literatura se refiere a las “nuevas amenazas” también habla de “nuevos tipos de guerra” y aparecen conceptos tales como “*choice*” e “*involvement*” referidos, justamente, a esos dilemas. Todo esto, incluida la posibilidad de aprovechar las circunstancias favorables para “construir comunidad” en materia de seguridad, ha implicado cambios sustanciales en las formas de asociación de los Estados y en el rol de las fuerzas armadas. Tal es la temática de nuestro análisis.

## 1. Principales cambios en la naturaleza de las amenazas

Algunos autores caracterizaron estos cambios como una transición desde el predominio de la guerra y la estrategia al predominio de la seguridad y la prevención.<sup>7</sup> Por su parte, los enfoques cooperativos y de “construcción de comunidad,” que inicialmente despertaran reservas y cautela, ocuparon un lugar de creciente importancia a lo largo de la década.<sup>8</sup>

Sin embargo, el atractivo de los enfoques cooperativos y las oportunidades para su aplicación práctica condujo en algunos casos a subestimar la importancia y la magnitud de las “nuevas amenazas.” Este concepto abarca un número amplio y variado de fenómenos que justifica intentar algunas precisiones. Con este fin, en un trabajo previo he distinguido las “nuevas amenazas” en sentido estricto (i.e., el terrorismo, el narcotráfico, y el crimen organizado, en sus diversas variantes y combinaciones) de las “fuentes de inestabilidad” (el nuevo tipo de conflicto predominante tras el fin de la Guerra Fría) y las “fuentes de riesgo” (una herencia de la confrontación entre bloques y el desarrollo en ese marco de armas de destrucción masiva).<sup>9</sup>

### 1.1 Nuevas Amenazas

En el marco de este intento de distinción conceptual, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado **constituyen amenazas en sentido estricto porque en ellos hay una voluntad hostil y deliberada.** Estas **nuevas amenazas** afectan principalmente a las personas, la población civil, las comunidades y sus valores, la integridad de sus instituciones, pero no necesariamente la soberanía de los Estados ni la integridad de sus territorios.<sup>10</sup>

6. Joseph Nye, Jr. “Redefining the National Interest,” , *op. cit.*

7. Ver, entre otros, Keith Krause, and Michael C. Williams, “From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies,” en Keith Krause, and Michael C. Williams (Eds.), **Critical Security Studies: Concepts and Cases** (Minnesota: UCL Press, 1997) y los *op. cit.* Lawrence Freedman, “International Security: Changing Targets”; y Eric de la Maisonnette, **Incitation a la Réflexion Stratégique**.

8. Los trabajos de William Perry, John Steinbruner y Ashton Carter, **A New Concept of Cooperative Security** (Washington: The Brookings Institution, 1992); Janne E. Nolan (Ed.), **Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century** *op. cit.*; y Gareth Evans, **Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond** (Sydney: Allen and Unwin, 1993) ejercieron una poderosa influencia en la difusión del enfoque de la seguridad cooperativa. Más recientemente, un número importante de trabajos identificaron tendencias a la “construcción de comunidad” en materia de seguridad, procesos que trascienden la seguridad cooperativa. Ver, entre otros, Emanuel Adler and Michael Barnett **Security Communities** (UK: Cambridge University Press, 1998), en particular, el análisis de Andrew Hurrell, “An Emerging Community in South America?”; David A. Lake, and Patrick M., Morgan, **Regional Security: Building Security in a New World** (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997); y Barry Buzan, “Security, the State, the ‘New World Order’ and Beyond,” en Ronnie Lipschutz (Ed.) **On Security** (New York: Columbia University Press, 1996).

9. Ver, Andrés Fontana, **Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional**, Documento de Trabajo ISEN Nro. 24 *op. cit.*

10. Ver los estudios y documentos sobre organizaciones delictivas transnacionales producidos por las Naciones Unidas, entre ellos: el “Documento de base: Problemas y peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo,” preparado para la *Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada*, realizada en Nápoles, los días 21 a 23 de Noviembre de 1994; las “Conclusiones y recomendaciones” de la reunión celebrada en Courmayeur (Italia), del 18 al 20 de Junio de 1994, en vinculación con la “Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Global,” Nápoles, 21 a 23 de Noviembre de 1994, y el “Informe de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada,” celebrada en Nápoles (Italia), del 21 al 23 de noviembre de 1994, de conformidad con la resolución 48/103 de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1993 y la Resolución aprobada por la Asamblea General «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» [sobre la base de Informe de la Sexta Comisión (A./49/743)] del 17 de febrero de 1995.

Cabe caracterizar a estas amenazas como “**nuevas**” porque sus objetivos no están orientados hacia los blancos tradicionales de la seguridad clásica (**e. g.**, el territorio, el poder militar, la autonomía de decisión del Estado o su soberanía) sino, como dijimos, hacia la población civil, las instituciones y los valores de la comunidad.

Además, si bien estas amenazas preexisten al fin de la Guerra Fría, lo novedoso es que se han **transnacionalizado** y entrelazado, dando lugar a procesos y actores que **rebasan en muchos casos la capacidad de los Estados para responder al desafío**. La globalización de los mercados y la mayor permeabilidad de las fronteras han facilitado la expansión de actividades criminales en escala y combinaciones antes desconocidas. Los nuevos actores combinan distintas ofertas según las demandas y las condiciones del contexto regional donde operan: narcotráfico + terrorismo; contrabando de materiales sensibles + terrorismo y Estados que lo amparan; tráfico ilegal de armas + narcotráfico con sus consecuencias en el aumento del crimen; etc.

Estas actividades tienen en común, entre otros rasgos, el engendrar altos grados de violencia, dando lugar a los efectos de alta inseguridad en la vida cotidiana, que hoy ya conocemos, y de alta inestabilidad en diversos contextos regionales, a lo cual el nuestro se acerca peligrosamente.

La simultaneidad del protagonismo de este conjunto de nuevos actores implica a veces vinculaciones sistemáticas y en otros casos esporádicas. Sus operaciones abarcan, con diversas combinaciones, el tráfico de estupefacientes, el lavado de dinero, el secuestro extorsivo, la corrupción, el tráfico de armas (e incluso de materiales sensibles), la prostitución, el tráfico de mujeres, el tráfico de niños, el tráfico de órganos, y en muchos casos el terrorismo o vinculaciones con éste.

En diversos puertos en el mundo (algunos de América Latina), se ha encontrado evidencia de una gigantesca conexión internacional de tráfico de drogas y armas pesadas. En muchos casos el tráfico de armas por parte de organizaciones internacionales de crimen organizado tiene fines puramente comerciales. Pero en otros está destinado a equipar el creciente número de ejércitos privados que controlan barrios o zonas en ciudades importantes, del centro y de la periferia, y amplias zonas rurales en esta última. Por supuesto, los ejércitos tipo milicia neo-nazi que emergen en los países centrales y las guerrillas de la periferia también son clientes primordiales del tráfico ilegal de armas pesadas.

El financiamiento se basa fundamentalmente en los secuestros extorsivos, cuya amplitud y sistematicidad es motivo de seria preocupación en un número creciente de países. Una estimación extraoficial de los secuestros que tienen lugar anualmente en América Latina arroja una cifra promedio cercana a los 9.000 casos, con una rentabilidad de hasta 30 millones de dólares por operación o grupo de operaciones. Asimismo, un informe del FBI difundido a mediados de 1995, expresa una seria preocupación por la posibilidad de que grupos del crimen organizado que operan a nivel internacional puedan adquirir componentes nucleares y venderlos a organizaciones terroristas.<sup>11</sup>

Todos estos fenómenos afectan, si bien en distinto grado y de formas diversas, la seguridad de los individuos y de los Estados. No atentan necesariamente, como dijimos, contra la integridad territorial de los Estados, pero permean sus instituciones, relativizan el valor de sus fronteras, y crean “manchas” de no-estadidad en las ciudades (aún en las más sofisticadas) y en los circuitos de negocios. En conjunto, introducen inestabilidad en los contextos local, regional e internacional. Ponen en riesgo la integridad física y moral de los ciudadanos y corroen sistemáticamente el sentido de “comunidad” tanto a nivel nacional como internacional.

Se trata de fenómenos que, si bien no disputan formalmente la soberanía del Estado ni su integridad territorial, afectan a las instituciones y a las personas; ponen en riesgo la integridad física y moral de estas últimas y “permean” al Estado por diversas vías. Dado que en todos estos casos existe una voluntad hostil hacia un “**nosotros**” (**como individuos, miembros de una comunidad nacional basada en ciertos valores e instituciones, o como Estados miembros de una región y de la comunidad internacional**) cabe emplear el término “amenaza”.

11. Cfr. el análisis de estos temas y sus lógicas que formula Walter Laqueur en “Postmodern Terrorism: New Rules For An Old Game,” *Foreign Affairs* (Sep-Oct 1996).

Sin embargo, esta clase de amenazas se diferencia de las amenazas de la seguridad clásica debido a que por su naturaleza resulta difícil responder a ellas o neutralizarlas anticipadamente mediante el empleo del potencial militar. Tradicionalmente, los fenómenos de esta naturaleza han sido ajenos a la problemática fundamental de la defensa y la seguridad internacional. Sin embargo, debido a la magnitud que han alcanzado, el carácter transnacional que han asumido y los múltiples entrelazamientos que entre sí han desarrollado, tienden a transformarse en **motivo de preocupación en todos los ámbitos del Estado vinculados a la seguridad**, independientemente de la especificidad del rol de cada institución o grupo de instituciones.

En particular, estas nuevas tendencias en materia de seguridad, propias de la pos Guerra Fría, han tornado **la distinción entre seguridad interna y externa** poco clara, potencialmente equívoca en lo conceptual y riesgosamente inadecuada en su aplicación operativa.

Lo novedoso de las “**nuevas amenazas**” no es la existencia de cada actividad, criminal, delictiva o terrorista tomada individualmente sino, principalmente, el hecho de que la sumatoria de su transnacionalización, más su nuevo carácter global, sus interconexiones, y su magnitud, **han desactualizado los enfoques en materia de seguridad y trascendido las previsiones y pautas tradicionales con que los Estados intentaron tradicionalmente atender a su seguridad y a la de sus ciudadanos.**

## 1.2 Nuevos tipos de conflicto

Los numerosos conflictos emergentes en la pos Guerra Fría también han sido caracterizados como “**nuevas amenazas.**” Este tipo de conflicto no es producto de intereses encontrados entre Estados, ni de confrontaciones entre facciones claramente definidas que se disputan el poder al interior de un Estado. El conflicto típico de la pos Guerra Fría es manifestación de un proceso de fragmentación social y política, usualmente acompañado por las crisis del Estado e incluso por procesos de desintegración estatal.

Se trata de guerras que tienen lugar “dentro” de los Estados (within borders) pero que exceden lo que tradicionalmente se caracterizaría como un conflicto “interno.” Son guerras que involucran identidades nacionales sin territorio, etnias y religiones enfrentadas en un mismo territorio, persecuciones de minorías, actos de genocidio y migraciones masivas.

La literatura las ha caracterizado como “conflictos intra-estatales” y la comunidad internacional las ha reconocido, en forma creciente, como conflictos que, si bien no son guerras entre Estados, afectan la paz y la seguridad internacionales. Gerhard Wettig ha sostenido al respecto que “...el regreso de la guerra, confirmado en el Este de Europa desde el fin de la confrontación entre bloques, no ocurre en la esfera tradicional entre Estados sino dentro de ellos.”<sup>12</sup>

Este tipo de conflicto se produce principalmente en Estados pobres, con intensos enfrentamientos sociales, religiosos o étnicos, provocados muchas veces por el colapso del Estado. Se trata de conflictos que, por su intensidad, se convierten en guerras que involucran a la población civil e implican, casi siempre, violaciones masivas a los derechos humanos.

Son conflictos que se producen con prescindencia del derecho interno e internacional: **no tienen ley ni orden.** Son, de algún modo, conflictos de carácter “**post-estatal.**”

La clave del conflicto predominante en la pos Guerra Fría se encuentra en las ciudades, en un contexto étnico y cultural.<sup>13</sup> Se trata de conflictos principalmente urbanos, que afectan sobre todo a la población civil: conflictos relativamente pequeños pero sangrientos, que no se prestan a las medidas para prevenir la guerra.<sup>14</sup>

El predominio de este tipo de conflicto en la pos Guerra Fría ha sido contundente. En 1992, de treinta conflictos existentes, veintinueve ocurrían dentro de las fronteras estatales.<sup>15</sup> De los ochenta y tres conflic-

12. Gerhard Wettig, “Trends and Problems in Europe.” *Aussen Politik* 48:1 (1997): 3-10.

13. Eric de la Maisonnette, *Incitation A La Réflexion Stratégique* (Paris : Ed. Economica, 1998).

14. Gerhard Wettig, “The transformation from the Cold War to today’s challenges,” *Aussen Politik* 48:2 (1997): 107-116.

15. Gareth Evans, «Cooperative Security and Intrastate Conflict» *Foreign Policy* op. cit.

tos ocurridos entre 1990 y 1997, conflictos que por su intensidad y uso masivo de la violencia organizada pueden ser considerados guerras, setenta y nueve fueron de orden interno.<sup>16</sup>

A esto se agrega la debilidad de ciertas estructuras estatales y el caso de fuerzas armadas no subordinadas al poder político, respecto de lo cual los ejemplos son innumerables: buena parte de la ex Unión Soviética, los turcos-kurdos, la mayor parte de África, el sudeste y este de Asia, y más recientemente, diversas situaciones en América Latina.

Los actores están imbuidos de lógicas de “suma cero.” El predominio de esta postura en los bandos beligerantes no surgen exclusivamente de los líderes de las facciones en pugna sino de sectores sociales más amplios, todo lo cual inhibe toda estrategia orientada a una solución negociada del conflicto.<sup>17</sup>

Este tipo de conflicto ha planteado a la comunidad internacional un desafío distinto al de 1945, cuando se sanciona la Carta de las Naciones Unidas. En ese momento, la preocupación primordial es regular o evitar el uso de la fuerza en los conflictos entre Estados. El sistema de las Naciones Unidas se funda en la preservación de los derechos y los atributos fundamentales de los Estados: su soberanía territorial, su derecho a la autodeterminación, su derecho a la legítima defensa.<sup>18</sup>

En los noventa, la comunidad internacional ha observado con creciente preocupación la proliferación de conflictos intra-estatales y sus vastos efectos sobre las poblaciones civiles y, como dijimos, los ha definido en forma progresiva como amenazas a la paz y la seguridad internacionales que justifican la intervención internacional. Sin embargo, este tipo de guerras se han mostrado incontrolables para la comunidad internacional con los medios disponibles, heredados de una tradición de conflictos con lógicas totalmente distintas. Al respecto, Gareth Evans ha señalado que “...la esperanza de que las Naciones Unidas pudieran actuar en forma más efectiva en materia de seguridad, debido al éxito de las operaciones en Irak, Camboya y Namibia se vio frustrada por la impotencia demostrada en las intervenciones en Bosnia, Somalia y Ruanda.”<sup>19</sup>

Desde un punto de vista ético, no parece acertado llamar “amenazas” a estas tragedias humanitarias, ya que muchas veces el concepto de “amenaza” no se aplica a las víctimas sino a las regiones ricas, vecinas, que se siente “amenazadas” por las posibles consecuencias de estos procesos (e.g., migraciones masivas). Como argumenta Mike Clarke, no hay por qué pensar que el siglo XXI va a ser menos violento, menos injusto, ni más seguro.

El siglo XXI va a estar caracterizado por la fragmentación, sobre todo en los países poco desarrollados donde se repetirán y profundizarán los conflictos civiles. Es cierto que la interdependencia económica y las instituciones hacen que las guerras convencionales sean cada vez menos probables. Pero éstas no restringen el desarrollo y la expansión de los fenómenos mencionados.<sup>20</sup>

### 1.3 Fuentes de riesgo

Por último, un tercer desafío a la seguridad que surge en la pos Guerra Fría es lo que denominamos “**fuentes de riesgo**.” Se trata de procesos o dispositivos a los que no subyace una voluntad hostil, pero que implican potenciales amenazas a la seguridad, tales como el caso de armas químicas arrojadas a los mares; naves con propulsión nuclear en creciente deterioro; la depredación del medio ambiente por diversos factores heredados de la carrera armamentista.

Estas fuentes de riesgo, en su mayor parte, tienen carácter global debido a sus alcances. Pero su presencia no es simétrica en el conjunto del escenario internacional. Por una parte, tienen la potencialidad

16. Andrés Fontana, **Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional**, Documento de Trabajo ISEN Nro. 24, *op. cit.*

17. Ver, Richard Haas, *Intervention. The use of American force in the post-Cold War world* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1994). Charles Maynes, “The limitations of force”, en el *op.cit.* *The United States and the use of force in the post-Cold War era*

18. Carta de las Naciones Unidas, art. 51.

19. Gareth Evans, «Cooperative Security and Intrastate Conflict,» *op.cit.* p.3.

20. Michael Clarke, «The Shape of Wars to Come,» **Foreign Service op.cit.**

de alcanzar, literalmente, cualquier punto del planeta. Justamente, una de las características de estos fenómenos (ya sea el terrorismo, ya un accidente en el transporte de material nuclear) es que nadie puede asumir que por pertenecer a un determinado Estado, sociedad o región, se encuentra totalmente a salvo de los mismos. Por otra parte, la presencia del conjunto de estos fenómenos (sobre todo, las fuentes de riesgo e inestabilidad) no es “global.” Responde a una distribución congruente con las diferencias económicas, tecnológicas, políticas y culturales entre regiones.

Al respecto, Holm y Sorensen distinguen dos tipos de situaciones en materia de seguridad, que coinciden respectivamente con la presencia de [a] sociedades industrializadas, con democracias liberales y un alto grado de institucionalización interna y externa, y [b] sociedades de tipo periférico, semi-o no-industrializadas, con sistemas políticos autoritarios o semi-democráticos y un nivel relativamente bajo de institucionalización interna y externa.<sup>21</sup>

## 2. Complejidad de riesgo e interdependencia

En conjunto, estos procesos generan un contexto internacional caracterizado por la “**complejidad de riesgo**” (**risk complexity**)<sup>22</sup> y la “**interdependencia en materia de seguridad**.” Ambas características del escenario internacional preceden el fin de la Guerra Fría pero se acentúan a partir de entonces como resultado de la heterogeneidad, el carácter disperso, el aumento constante y los entrelazamientos de las amenazas emergentes.

La **complejidad de riesgo** deriva de la multiplicidad y heterogeneidad de estos fenómenos. Desde el punto de vista estratégico, la **no configuración previa de las amenazas** y la **incertidumbre** (como característica predominante del contexto internacional derivada de los tres tipos de fenómenos que hemos descrito) tienen una importancia fundamental.

La existencia de conflictos de la seguridad clásica en determinados contextos (Medio Oriente, India–Pakistán, Korea del Norte–Korea del Sur) no contradice sino acentúa la **complejidad de riesgo**. Más aun, el alcance global de esos conflictos se hace posible y más verosímil en la medida en que los actores involucrados cuentan o pueden contar con armamento nuclear o armas químicas. La visión de los Estados Unidos acerca de las amenazas en el escenario de la pos Guerra Fría subraya este aspecto.<sup>23</sup>

Este conjunto de factores impide, o al menos hace extremadamente difícil, establecer en forma anticipada el perfil de las amenazas que afectan o pueden afectar la seguridad a mediano y largo plazo. Las amenazas emergentes, por su carácter clandestino y su tendencia a la transnacionalización, son de por sí difíciles de analizar y predecir; los factores de riesgo pueden dar lugar a crisis e incluso devenir amenazas; y las fuentes de inestabilidad tienden a proliferar con consecuencias que son motivo de preocupación tanto a nivel global cuanto en los diversos marcos regionales.

El alto nivel de incertidumbre es, por lo tanto, otro rasgo de fondo del contexto internacional de los años noventa. En consecuencia, también resulta particularmente difícil establecer en forma anticipada y precisa los medios y procedimientos adecuados para hacer frente a los cambiantes desafíos en materia de seguridad, sobre todo, en la medida que los instrumentos tradicionales con que cuentan los Estados y la comunidad internacional no son afines a la naturaleza de los desafíos que deben enfrentar.

La **interdependencia en materia de seguridad** se vincula estrechamente al carácter global o transnacional que asumen algunas amenazas y fuentes de riesgo. La existencia de amenazas de carácter global, en un marco de complejidad de riesgo —es decir, en el que los factores que afectan la seguridad tienden a multiplicarse, no se configuran anticipadamente y asumen un carácter no centralizado, ampliamente disperso y heterogéneo— implica consecuencias importantes con relación al comportamiento de los Estados. Un

21. Ver, Hans-Henrik Holm y Georg Sorensen (Eds.), *Whose World Order?: Uneven Globalization and the End of the Cold War*, (Boulder, Col.: Westview Press, 1995), en particular, el artículo introductorio de los compiladores, «What has changed?»

22. Ver Christopher Dandeker «New Times for the Military: Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of Advanced Societies,» *Journal of the London School of Economics* 15:1 (Dec-1944): 637-654.

23. Ver, por ejemplo, United States Department of Defense. **Quadrennial Defense Review**, sección II, “The global Security Environment,” 1997; o United States Department of Defense. **Annual Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress**, February 1995.



primer corolario de estos rasgos del escenario internacional es que las condiciones de paz y estabilidad de una región constituyen garantías limitadas e insuficientes. **En forma creciente, lo que ocurre en cualquier punto del planeta afecta o puede afectar la seguridad del conjunto.**

En la medida que esto se acentúa y las percepciones de amenaza se adaptan a la nueva realidad, las motivaciones de los Estados para asumir compromisos cooperativos regionales y globales aumenta. Además, desde la perspectiva de los países más avanzados, la valoración positiva de tales compromisos también aumenta, al igual que la imagen negativa de la resistencia a asumirlos. El establecimiento de la democracia como estándar o criterio en las vinculaciones entre Estados a nivel global refuerza este aspecto de la interdependencia en materia de seguridad. Por una parte, los Estados Unidos y otros miembros de la OTAN demandan simultáneamente mayor solidez de los regímenes democráticos como condición de vínculos internacionales más estrechos, emplean estos vínculos para respaldar la consolidación y el avance institucional de las democracias y, a la vez, demandan de éstas mayores compromisos en materia de seguridad global como parte de este complejo tejido de respaldos, condiciones y demandas.

La interdependencia en materia de seguridad no resulta de la difusión de la democracia ni de su establecimiento como estándar, ni tampoco de la ampliación de los espacios de seguridad cooperativa, sino de la naturaleza de las amenazas en el nuevo escenario. Pero, sin duda, tales procesos ofrecen fuertes motivaciones para diversas formas de asociación en materia de seguridad y contribución a la paz y la seguridad internacionales. Este conjunto de factores inducen a lo largo del tiempo cambios de percepciones que refuerzan la tendencia favorable al fortalecimiento de vínculos de nuevo tipo en el campo de la seguridad. Los Estados, se ven inclinados a cooperar y a comprometer recursos en relación a objetivos de seguridad regional y global y de alianzas asumidas en función de consideraciones preventivas, sin un enemigo definido ni con objetivos de balance de poder o equilibrio militar.<sup>24</sup>

Las amenazas y fuentes de riesgo emergentes promueven nuevas formas de asociación entre los Estados en materia de seguridad. Esta tendencia converge y se complementa con los compromisos que algunos Estados asumen en apoyo a las Naciones Unidas. Pero los Estados, crecientemente, no sólo cooperan en materia de seguridad en los marcos multilaterales sino que además establecen «asociaciones» de diversa índole en materia de seguridad con Estados vecinos o con otros, más alejados, con los que, según las perspectivas de hace apenas una década, tenían poco o nada en común en materia de seguridad.

La **interdependencia en materia de seguridad** deriva entonces de un contexto internacional en el cual los desafíos en materia de seguridad tienden a superar la capacidad individual de los Estados y la seguridad de cada Estado depende más de sus capacidades para entablar vínculos acertados en lo externo y adoptar políticas eficaces en lo interno que del desarrollo autónomo de capacidades militares de respuesta. En consecuencia, los Estados tienden a asumir formas asociativas y cooperativas en materia de seguridad, que a su vez incrementan la dependencia de la seguridad individual de cada Estado respecto del complejo tramado de relaciones en la que se encuentra inserto.

Esto no implica descartar los medios militares, sino adecuarlos a estrategias afines a un contexto dominado por la interdependencia en materia de seguridad. En ese contexto, la disuasión como herramienta para proveer a la seguridad pierde eficacia. Esto induce a los Estados a nuevas formas de asociación tales como **los *partnerships*, los mecanismos de seguridad cooperativa y las alianzas de seguridad**, conceptos que desarrollamos más abajo.

---

24. En lo que hace a operaciones militares multilaterales y, más aun, la creación de fuerzas a disposición de las Naciones Unidas, esta afirmación es relativa. La experiencia de estos años, desde el inicio de los noventa, muestra que las propuestas de fortalecimiento del organismo, como las que formulara el anterior Secretario General Boutros Boutros-Ghali, en "Global Leadership After the Cold War," *Foreign Affairs* 75:2 (Mar-Abr 1996): 86-98 y en su Agenda para la Paz de 1992 (*An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*) no tuvieron eco en los países más poderosos. El entonces Senador Jesse Helms, en "Saving the U.N." *Foreign Affairs* 75:5 (Sep-Oct 1996): 2-8, expresa en el extremo las reservas de los Estados Unidos ante el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

### 3. La conformación de espacios de seguridad cooperativa o “zonas azules”

A partir de fines de los años setenta y a lo largo de los ochenta, los enfoques preventivos en materia de seguridad adquirieron una importancia creciente. Esto se debió, en parte, a los imperativos que imponía el fenomenal despliegue de armas de destrucción masiva y, en parte,

a la dinámica revolucionaria generada por el llamado “proceso europeo de seguridad,” *i.e.*, el que tuvo lugar en el marco de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). A esto se agregó, hacia fines de los años ochenta y ya entrada la pos Guerra Fría, el éxito de diversas acciones en materia de diplomacia preventiva e iniciativas regionales en materia de seguridad cooperativa en contextos tan disímiles como el Asia-Pacífico, América Central, el Hemisferio Occidental y el Mercosur.<sup>25</sup>

No obstante sus diferencias contextuales y temporales, estos procesos comparten el empleo creciente de mecanismos de construcción de confianza y enfoques de política que conforman lo que a partir de principios de la década comienza a denominarse con cierta especificidad “seguridad cooperativa.” El avance de los enfoques preventivos se vincula a la complejidad de riesgo y a la interdependencia en materia de seguridad como rasgos crecientemente significativos del contexto internacional de posguerra, que se acen-túan en forma precipitada con el fin de la Guerra Fría y, también, debido al dinamismo que asume el proceso de globalización.

En un contexto de guerras no amenazantes (salvo a las propias poblaciones) y de amenazas globales difusas, que no afectan la supervivencia de las potencias y democracias avanzadas, se consolidaron grandes espacios de seguridad. En estos espacios predominan la democracia, la economía de mercado y la cooperación en materia de seguridad, amparadas bajo el triunfo de la Alianza Atlántica y el liderazgo de los Estados Unidos.<sup>26</sup>

En estos espacios, que en un trabajo anterior caracterizamos como “**zonas azules**,” las amenazas de la seguridad clásica, las guerras entre Estados, son prácticamente imposibles. Esta tendencia, si bien se asienta en procesos previos, como la conformación de redes de interdependencia compleja, se vincula más directamente con procesos que tienen lugar tras el fin de la Guerra Fría. Entre estos últimos, los más importantes son la amplitud de—y el carácter crucial que asumen por la presión de los Estados Unidos—la democratización en diversas regiones, la creciente difusión y penetración de la economía de mercado, la expansión e intensificación del comercio internacional, los dinámicos procesos de integración regional y, junto con ellos, la adopción de enfoques de seguridad cooperativa.

Mientras Europa y Estados Unidos-Canadá han llegado a conformar un espacio regional de estas características, una suerte de «franja horizontal,» que tiende a expandirse hacia el Este, también es posible observar una tendencia a la conformación de *zonas azules* en América Latina y la región Asia Pacífico, en el mediano y largo plazo. Las políticas adoptadas por Estados como Australia, Nueva Zelandia, Japón, Brasil, la Argentina y Chile tienden, con mayores ventajas o limitaciones, a establecer espacios regionales de estas características. Tales procesos constituyen de algún modo «ejes verticales,» que tienden a unirse con la franja de democracia, economía de mercado, y seguridad cooperativa que se ha conformado entre los países de la OTAN / Unión Europea, plus, con su dinámica de expansión hacia el Este.<sup>27</sup>

25. Ver, entre otros, William Perry et al. *A New Concept of Cooperative Security op.cit.*; y Janne E. Nolan, *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994). Por su parte, en el *op. cit. Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*, Gareth Evans plantea una interesante vinculación entre la noción de seguridad cooperativa y el desarrollo de un conjunto de estrategias multilaterales. Analizo estos temas en el *op.cit.* Andrés Fontana, *Seguridad Cooperativa*, Documento de Trabajo ISEN *op. cit.* .

26. En ese marco, resultan interesantes las observaciones acerca de los vínculos entre los Estados Unidos y otras democracias y economías avanzadas como hilo de continuación a lo largo de la Guerra Fría y la pos Guerra Fría que realiza John G. Ikenberry, en «The Myth of Post-Cold War Chaos,» *Foreign Affairs* 75:3 (Mayo-Junio 1996): 79-92; y con Daniel Deudney, en «Structural Liberalism: The Nature and Sources of Postwar Western Political Order,» (borrador) Department of Political Science, The University of Pennsylvania, Mayo de 1996. Son también de particular interés las observaciones de Michael Mastanduno acerca de la bifurcación [no incompatibilidad] de la competencia económica y la unipolaridad en materia de seguridad basada en el “balance de amenazas” y complementada por las estrategias de *democratic engagement and enlargement*, en «Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War,» *International Security* 21:4 (Spring 1997) 49-88.

27. Janne Nolan, en el *op.cit.* *Global Engagement...* provee un panorama amplio sobre procesos recientes o en curso. Ver asimismo los *op.cit.* Andrés Cisneros, “El Proceso de Seguridad en América,” Michael Krepon et al., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*; y Ming Zhang, *Major Powers at a Crossroads: Economic Interdependence and an Asia Pacific Security Community*.

El avance hacia la conformación de un espacio de seguridad cooperativa está vinculado con aspectos de interdependencia económica, de acercamiento y afinidad en el plano político y de maduración de aspectos fundamentales del régimen democrático. Pero el contenido específico de este contexto en materia de seguridad no se deriva mecánicamente de, ni se subsume en las dimensiones económico-políticas de la interdependencia ni en las afinidades de la democracia con la paz y la estabilidad. La conformación de un espacio de seguridad cooperativa supone aspectos específicos en materia de seguridad, que hacen fundamentalmente a compromisos, garantías recíprocas y, en definitiva, renuncias voluntarias al ejercicio discrecional y autónomo de su capacidad militar que hacen los Estados.

En su análisis de la experiencia europea, Robert Cooper resume los compromisos que al respecto los Estados asumen voluntariamente. Por una parte, la experiencia de la ex-CSCE introduce las temáticas de la democracia, los derechos humanos y el control civil de las fuerzas armadas como aspectos fundamentales de la seguridad. Como consecuencia, afecta aspectos tradicionalmente considerados «internos» y, por lo tanto, materia exclusiva del ejercicio soberano de la autoridad estatal. Asimismo, los avances del proceso de seguridad en el terreno de las fuerzas convencionales implican compromisos crecientes por parte de los Estados con respecto al empleo de medios militares, la adquisición de armamentos y la transparencia de las políticas de defensa.

En esa etapa avanzada, explica el autor, los Estados asumen voluntariamente la subordinación del conjunto de mecanismos de seguridad regional —incluida la OTAN— a las normas establecidas en la Carta de las Naciones Unidas; la renuncia al uso de la fuerza para resolver disputas, incluyendo mecanismos de operacionalización de tal compromiso a través de reglas y especificaciones técnicas— el Tratado CFE y las medidas establecidas en la Carta de París y los Documentos de Viena y Helsinki de 1992 constituyen su expresión más notable— y la seguridad basada en la transparencia, la apertura recíproca, la prevención y la vulnerabilidad mutua.<sup>28</sup>

A este conjunto de mecanismos se suman compromisos acerca del desarrollo de capacidades militares integradas y contribuciones conjuntas a operaciones de paz.<sup>29</sup> En esta etapa, las medidas de confianza han sido superadas como componente necesario de las relaciones de cooperación.<sup>30</sup>

En este marco, el Estado concede aspectos importantes de su autonomía en relación al uso de la fuerza y asume compromisos acerca de su empleo en marcos cooperativos y multilaterales. Pero conserva el control sobre la preparación de la fuerza militar; sigue siendo el único ámbito en el que legítimamente se organizan capacidades militares; y conserva también el monopolio de la organización y el uso de la fuerza al interior de su territorio, si bien con las limitaciones crecientes que impone la comunidad internacional.

#### 4. Principales cambios en el uso de la fuerza y el rol de las fuerzas armadas

Como vimos, el escenario internacional de los años noventa presentó tres tendencias fundamentales en materia de seguridad: (1) la declinación de la guerra, en sentido clásico, como principal amenaza a la paz y la seguridad internacionales; (2) la emergencia de nuevos riesgos, actores y amenazas y (3) simultáneamente, una creciente capacidad de ciertos Estados para “construir comunidad.”

Por todo esto, el uso de la fuerza militar en el nuevo contexto se hizo crecientemente ambiguo y complejo; difícil de mantener; y potencialmente mal visto por la opinión pública, local e internacional. Por estos motivos, los gobiernos esperan a la intensificación de las crisis para intervenir militarmente. Las potencias evalúan cada vez más cuidadosamente qué es lo que está en juego, para ellas y para el sistema internacional; si la intervención militar puede cambiar la situación; cómo la fuerza puede ser usada legítimamente, y tempranamente, en situaciones que aún no son guerras, pero pueden tener la misma intensidad que las guerras tradicionales.<sup>31</sup>

28. Robert Cooper, «Is there a New World Order?» en Seizaburo Sato y Trevor Taylor (Eds.), *Prospects for Global Order* (Londres: Royal Institute of International Affairs, 1993) p.18.

29. Este es el sentido, mucho más abarcador, con que Gareth Evans emplea la expresión «seguridad cooperativa» en *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*, op.cit.

30. Zdzisław Lachowski, «The Vienna Confidence and Security Building Measures in 1992,» *Conventional Arms Control in Europe* (N/D).

31. Edward Luttwak, «Toward Post-Heroic Warfare,» *Foreign Affairs* op.cit.

Sin embargo, a pesar de la conciencia que los gobiernos y las organizaciones internacionales tienen de la crucial importancia de una intervención temprana, las potencias difícilmente deciden hacerlo. Hay otros factores que no ayudan a intervenciones rápidas y eficaces, que son difícilmente evitables y es muy difícil ignorar: [1] el carácter difuso del interés nacional; y [2] la poca afinidad entre el modelo de operación que ofrece la tradición de las Naciones Unidas vis à vis los objetivos de la misión y las necesidades en el terreno.<sup>32</sup>

Por eso en la jerga de las fuerzas británicas se habla de **middle ground messy operations**, los americanos hablan de **Operations other than War** [OOW] y, en la terminología de la OTAN, de **Out of Area Operations** [OAOO]. Todo esto se refiere a guerras que no son guerras, ni dejan de serlo. Guerras en las que el campo de batalla se comparte con la población civil. Edward Luttwak, tal vez el autor de las observaciones más agudas acerca del nuevo tipo de guerras las ha caracterizado como “**no heroicas**.” En ellas, hay un uso calculado de la fuerza y la intervención militar debe ser “fulminante” (**terminante, con una superioridad abrumadora, a la Colin Powell**); “limpia” (**sin bajas**), y “rápida” (**televisiva**). Claramente, no son guerras por grandes intereses nacionales. Ya no vemos a soldados que van a defender a su patria, sino a **profesionales que van a cumplir su misión**, con muy baja probabilidad de perder la vida y sin un enemigo temible que enfrentar.

Tal vez los **atentados terroristas del 11 de septiembre** hayan cambiado esto. Los atentados terroristas y las acciones emprendidas por los Estados Unidos abren nuevos interrogantes acerca de la vinculación entre nuevas amenazas y guerra convencional. No es tanto que el carácter de las nuevas amenazas haya cambiado, sino que la intensidad de los ataques terroristas del 11 de septiembre y la reacción de los Estados Unidos han establecido una vinculación entre nuevas amenazas y guerra convencional que no estuvo prevista en toda la literatura de la década.

Por supuesto, y dolorosamente, siempre está presente, en primer lugar, la victimización de la población civil como rasgo sobresaliente de las nuevas tendencias. En segundo lugar, las tendencias en materia de uso de la fuerza surgidas en los primeros años de la pos Guerra Fría, con la declinación de las amenazas de la seguridad clásica y los importantes precedentes que sentaron las decisiones y acciones de las Naciones Unidas y la OTAN frente a la emergencia de las “**nuevas amenazas**” parecen haber quedado atrás.

Las tendencias en materia de uso de la fuerza hacia fines de los noventa y los primeros años de este siglo muestran una **creciente merma del derecho internacional y la legitimidad que ofrecen los ámbitos multilaterales como criterios decisivos**. Asimismo, la larga y dolorosa guerra de Medio Oriente, los años incomprensibles de la guerra de los Balcanes y la relativamente breve guerra de Kosovo, muestran que cuando la Comunidad Internacional intenta apoyarse en mecanismos regionales y multilaterales, su eficacia sigue planteando serios interrogantes. La única certidumbre parece ser que, ante el nuevo tipo de guerras, sumado a la dinámica que imponen el terrorismo y el crimen organizado, cada vez son menos las batallas y mayores los alcances de la victimización de la población civil.

## 5. Formas de asociación de los Estados en materia de seguridad en la pos Guerra Fría

Frente a los nuevos desafíos y oportunidades que surgen en la pos Guerra Fría, los Estados mantienen en parte sus formas tradicionales de asociación en materia de seguridad, en parte las recrean y en parte desarrollan formas totalmente nuevas. Las **alianzas de seguridad** son, probablemente, el nuevo tipo de asociación de mayor trascendencia para la seguridad internacional de los próximos años.

Las **alianzas de seguridad** incluyen un componente militar importante, suponen la existencia de valores e intereses comunes, pero no la existencia de amenazas preconfiguradas sino objetivos de estabilidad, en el ámbito regional, y de contribución a la paz y la seguridad internacionales, en el marco global. La **alianza de seguridad** se distingue de la **alianza militar tradicional**, de naturaleza esencialmente defensivo-ofensiva, que supone la existencia de amenazas claras y compartidas, es decir, un “enemigo en co-

32. Mats Berdal señala que los mandatos para las operaciones de paz son, por lo común, poco claros, difícilmente realizables e incongruentes en cuanto a la relación entre objetivos políticos y medios militares. Berdal también señala la escasa capacidad logística de la Secretaría General y la ausencia de un planeamiento centralizado y coordinado en las etapas tempranas de la operación. Mats R. Berdal, *Whither UN Peacekeeping?*, Adelphi Paper No. 281 (Londres, International Institute for Strategic Studies, October 1993).

mún.” También se distingue de las **coaliciones ad hoc**, de naturaleza esencialmente táctica, que tienen un componente militar fuerte pero no suponen una comunidad de valores, y se agotan una vez cumplido su objetivo.

Los **partnerships**, o “asociaciones cooperativas de seguridad” tienen un carácter esencialmente preventivo, vinculado a fuentes de riesgo cuyos efectos potenciales los países miembros de la asociación desean evitar. Es decir, los **partnerships** no suponen ni se vinculan con amenazas tradicionales, y carecen de un componente militar específico.

## 6. La transformación de la OTAN en “*Alianza de Seguridad*”

El proceso de reformulación y ampliación de la OTAN es el ejemplo paradigmático de la forma más importante de asociación en materia de seguridad en la pos Guerra Fría, es decir, las **alianzas de seguridad**. La transformación de la OTAN, sus nuevas políticas de cooperación con el Este, que ya se inician a mediados de 1990, y su renovada vinculación con las Naciones Unidas implican en conjunto su transformación en **alianza de seguridad**, dejando en un segundo plano su razón de origen, i.e., una alianza defensivo-ofensiva.

La transformación de la OTAN en una estructura de seguridad y cooperación, iniciada a principios de los noventa, se basa en buena medida en la experiencia desarrollada en el marco de la CSCE (Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa) en los años previos. A partir de 1990-91, la OTAN define objetivos de estabilidad; reducción de armamentos; respaldo a las transiciones de los ex-miembros del Pacto de Varsovia y establecimiento, en ese marco, de las pautas de control civil de las fuerzas armadas y transparencia de las políticas de defensa ante la ciudadanía. Tales objetivos no descartan los propósitos defensivos fundacionales de la Alianza, pero se suman a ellos ocupando en la práctica un lugar de creciente importancia.

Formas de asociación de los Estados en materia de seguridad en la pos Guerra Fría	
<b>Alianza Militar Tradicional</b>	Su naturaleza es esencialmente defensivo-ofensiva. Se caracteriza por un componente militar fuerte, la importancia de valores comunes, y la existencia de amenazas claras y compartidas.
<b>Coaliciones ad hoc</b>	De naturaleza esencialmente táctica, no supone la existencia de una comunidad de valores, se caracteriza por la existencia de un componente militar fuerte y por el hecho de agotarse una vez cumplido el objetivo que dio origen a su formación.
<b>Partnerships</b>	Se caracterizan por la existencia de objetivos no ligados a amenazas de la seguridad clásica [aquellas que suponen la existencia de una intencionalidad hostil de un Estado contra otro Estado]. Su componente militar, contrariamente a los casos anteriores, es escaso o inexistente y su <b>carácter es esencialmente preventivo</b> .
<b>Alianza de Seguridad</b>	Incluye un componente militar fuerte y supone la existencia de valores comunes. Pero no es de carácter defensivo-ofensivo ni supone la existencia de amenazas comunes. Sus objetivos son, fundamentalmente, de estabilidad [en el ámbito regional] y de contribución a la paz y la seguridad internacionales.

En función de tales objetivos, la OTAN contribuye ahora a “**proyectar seguridad y estabilidad hacia el Este**” a través del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la Asociación para la Paz. Pero, si bien la OTAN constituye el actor operativo de primer orden, la CSCE y otras instituciones de la llamada “arquitectura de seguridad europea” dan forma y contenido político al proceso de seguridad conducente a la estabilización del escenario europeo tras el fin de la Guerra Fría y a su proyección hacia el Este a través de **la conformación de “un espacio de paz, seguridad y democracia, desde Vancouver a Vladivostok,”** lo cual se materializa finalmente con la incorporación de Rusia al núcleo decisional de la Alianza Atlántica.

Gran parte de la transformación de la OTAN en **alianza de seguridad** se refleja en el rol decisivo que desempeña en la firma e instrumentación del **Tratado CFE sobre Fuerzas Convencionales en Europa**. El Tratado se firma el 19 de noviembre de 1990, en el marco de la Reunión Cumbre de París en la que participan los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los 35 países miembros de la CSCE firman la **Carta de París** el 21 de noviembre, la cual sintetiza los logros de la experiencia de la CSCE hasta ese momento y refleja los profundos cambios históricos que vive Europa en esos días como consecuencia del fin de la Guerra Fría. Entre los objetivos vinculados a la estabilidad y la seguridad en Europa, la Carta de París incluye la promoción de las instituciones democráticas y la vigencia del Estado de derecho. En el plano militar, da lugar a fuertes reducciones de las armas convencionales desplegadas en el continente.

Hasta principios de 1994, a través de la instrumentación del CFE (Tratado CFE sobre Armas Convencionales en Europa) Europa logra una reducción de armas convencionales en su territorio que incluye unos 20.000 tanques y carros de combate por cada bando, alrededor de 17.000 piezas de artillería y un número significativo de aviones y helicópteros de combate. Hasta principios de 1994, los países de la OTAN realizan unas 350 inspecciones de reducción de armamentos y 128 de verificación y por desafío. A su vez, son objeto de 100 inspecciones de verificación y 35 de reducción de fuerzas. También en cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del CFE y sus posteriores especificaciones de la CSCE desarrolla una red informática que vincula a los países miembros de la OTAN y ex-miembros del Pacto de Varsovia para el intercambio inmediato de información sobre fuerzas convencionales acorde con la instrumentación del Tratado.<sup>33</sup>

La transformación de la OTAN de alianza defensiva en **alianza de seguridad** (i.e., su contribución al proceso de democratización y unificación de Europa, su proyección hacia el Este, su redefinición como factor de estabilidad en el Continente y su compromiso explícito con las Naciones Unidas) son orientados por decisiones tomadas en sucesivas reuniones del Consejo del Atlántico Norte. Tres de ellas se realizaron a nivel Cumbre (Londres-1990, Roma-1991, y Bruselas-1994) y varias a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores (entre las que tienen particular importancia las de Oslo y Bruselas de 1992).

A través de la **Declaración de Londres** emitida en julio de 1990, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN reafirman la necesidad de continuidad de la Alianza como garantía de paz y estabilidad y sostienen que la Organización debe ser, a partir de ese momento, **un agente de cambio, ayudar a construir las estructuras de un continente unido y respaldar la seguridad, la estabilidad, los valores democráticos y la resolución pacífica de conflictos**.<sup>34</sup>

La Declaración de Londres adelanta el concepto de “**new partnership**” con todas las naciones de Europa, que cuatro años más tarde va a constituir la base de la propuesta formal extendida por la OTAN a todos los países del Este, en enero de 1994 (ver, más abajo, “Partnership for Peace”). Pero **ya en 1990, a través de la Declaración de Londres la Alianza invita a los países del Este a entablar vínculos formales con la OTAN en Bruselas**, intensificar la cooperación en el plano militar y, particularmente, completar el Tratado CFE y el conjunto de Medidas de Construcción de la Confianza y la Seguridad, en el marco de la CSCE, a fin de enfrentar en forma conjunta el período de cambio iniciado con la caída del Muro de Berlín.

Al mismo tiempo, la Alianza establece las líneas generales de la **restructuración de sus fuerzas convencionales**, basada en fuerzas de alta movilidad y flexibilidad máxima, pero en un nivel más bajo, y la reducción de sus arsenales nucleares al nivel mínimo necesario para fines exclusivamente preventivos. Asimismo, destaca la importancia de la CSCE y de su rol en el nuevo escenario y propone una agenda detallada y objetivos específicos para las próximas reuniones de la Conferencia, incluyendo su institucionalización y la creación de un Centro de Prevención de Conflictos para intercambio de información militar, la discusión de actividades militares inusuales y la resolución de disputas entre estados miembros de la CSCE. A través de la **Declaración de Londres**, los miembros de la Alianza establecen las líneas generales del **Documento de Viena**, la **Carta de París para una Nueva Europa** y el **Tratado CFE sobre Fuerzas Convencionales en Europa**, suscriptos en noviembre de 1990.

33. Acta de conclusión del FCE 1A de 1992 sobre los niveles de tropas.

34. “London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance”, emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, en Londres los días 5 y 6 de Julio de 1990, apartado 2.

A fines de 1991, a través de la **Declaración de Roma**, firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN luego de su segunda Reunión Cumbre en el marco de la pos Guerra Fría, la Alianza Atlántica especifica las líneas generales establecidas en la Declaración de Londres y establece su **Nuevo Concepto Estratégico**. Apoyada en los hechos por la instrumentación del Tratado CFE, la Declaración descarta la posibilidad de un ataque en gran escala o de ataques por sorpresa. Al mismo tiempo, la declaración define el nuevo perfil de las amenazas que afectan a Europa, vinculadas, fundamentalmente, a los factores de riesgo e inestabilidad que surgen de las transformaciones sociales, políticas y económicas de Europa Central y Oriental y a las posibles derivaciones de los conflictos regionales que tienen lugar en la periferia de la Alianza.<sup>35</sup>

La Declaración enfatiza asimismo el carácter compartido de las preocupaciones de seguridad en el nuevo contexto y la importancia de lograr grados crecientes de transparencia y predictibilidad que refuercen la estabilidad en Europa. Reafirma además el **rol de la CSCE** y la importancia de que los **acuerdos de no proliferación, control de armas y reducción del nivel de fuerzas convencionales** se instrumenten efectivamente. En ese marco, la Alianza fija las líneas generales para la redefinición de sus niveles y estructura de fuerzas y de su orientación estratégica.

Desde entonces, el nivel de las fuerzas nucleares de la OTAN con base en Europa se ha reducido sustancialmente respecto de los niveles de la Guerra Fría y el nivel de fuerzas convencionales entre un 25 y un 35%. Además, una proporción importante de las fuerzas convencionales es provista por un sistema de reserva activa. Estos nuevos niveles de fuerzas en general están por debajo de los techos a nivel de naciones individuales establecidos por el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa.

Al respecto, el apartado 14 de la Declaración de Roma establece que la estructura integrada de la Alianza incluya fuerzas activas de menor tamaño y alta movilidad y versatilidad, a fin de permitir a los Aliados un máximo de flexibilidad en sus decisiones ante situaciones de crisis. Al mismo tiempo, la Alianza decide reducir no sólo el tamaño sino también las exigencias de alistamiento, entrenamiento y cantidad de ejercicios de sus unidades activas. La Declaración subraya que el **complemento indispensable de las reducciones de fuerzas** establecidas es la firma y el cumplimiento de sólidos acuerdos de **control de armamentos** y el desarrollo de un conjunto de **medidas de confianza verdaderamente significativas**.

Poco después, la Alianza crea en su seno el **Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN)** para dar cabida a los ex-miembros del Pacto de Varsovia. Estrecha asimismo sus vínculos con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, ofreciendo su apoyo en materia de operaciones de mantenimiento de la paz. De este modo, la OTAN lleva a cabo el proceso de cambio que la transforma de una **alianza defensiva**, según el propósito que inspirara su origen en el Tratado de 1949, en una **alianza de seguridad**.

La creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte constituye un paso decisivo en esa dirección, ya que convierte a la OTAN en un interlocutor privilegiado de los países del Este de Europa. El CCAN, incorporado a la estructura consultiva de la Alianza, reúne a los Ministros de Relaciones Exteriores de las ex-Repúblicas Soviéticas, los Países Bálticos, los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y los 16 estados miembros de la OTAN, sumando un total de 36 estados. Sus principales objetivos son fomentar la cooperación con las nuevas democracias, asistirles en los procesos de cambio de sus estructuras militares y garantizar la entrada en vigor de los acuerdos de desarme ya firmados.

El CCAN da lugar a un proceso de cooperación para encauzar los problemas de los países del ex-Pacto de Varsovia en temas relacionados con la seguridad, tales como la planificación de la defensa, la integración de las fuerzas armadas al sistema democrático, y la conversión de las industrias de defensa para la producción civil. Asimismo, a través del **Grupo de Trabajo de Alto Nivel**, uno de los primeros comités creados en el seno del CCAN, los estados miembros de la OTAN y los antiguos miembros del Pacto de Varsovia encauzan un proceso de cooperación que tiene por objeto dar cumplimiento a los acuerdos CFE.

Las resoluciones adoptadas por el Consejo del Atlántico Norte en sus **reuniones de Oslo**, en junio de 1992, y **Bruselas**, en diciembre de 1992, a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, profundizan ese

---

35. A partir de la declaración de Roma, la OTAN enfatiza crecientemente la participación en operaciones de paz de las Naciones Unidas y en coaliciones *ad hoc* con terceros países.

proceso. En tales reuniones, el Consejo expresa la **disposición de la OTAN a apoyar operaciones de mantenimiento de la paz a solicitud de la CSCE o del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre la base de decisiones caso por caso y de conformidad con sus propios procedimientos.**

A partir de esa decisión, la Alianza Atlántica inicia un proceso de **adaptación de su estructura y de sus procedimientos a las demandas de las operaciones de mantenimiento de la paz.** Además, de común acuerdo con sus interlocutores en el CCAN, pone en marcha una serie de actividades conjuntas de información y ejercitación en materia de mantenimiento de la paz, tendientes a mejorar la cooperación entre la Alianza y los restantes miembros del CCAN. Además, varios países neutrales de Europa, como Suecia, Finlandia y Austria, también participan en el llamado **Grupo Ad Hoc de Mantenimiento de la Paz.**

Posteriormente, la propuesta **Asociación para la Paz** (Partnership for Peace) formulada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Bruselas de enero de 1994, completa este ciclo de transformaciones de la Alianza en instrumento de estabilidad en el escenario europeo de la pos Guerra Fría. La propuesta tiene el propósito de responder a las solicitudes de membrecía presentadas a la OTAN por varios países de Europa Central, en particular los miembros del Tratado de Visegrad, Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia, solicitudes que se intensifican a lo largo de 1993.

La propuesta **Asociación para la Paz** es presentada a iniciativa de los Estados Unidos, luego que Rusia cambiara de actitud con respecto al eventual ingreso de los países de Visegrad. De acuerdo con la propuesta, cada país interesado en vincularse a la OTAN debe suscribir un memorándum de entendimiento que define la relación que el país desea establecer con la OTAN y a través del cual se compromete a:

- a. respetar los derechos humanos;
- b. lograr el control civil de su estructura militar;
- c. habilitar su presupuesto militar y su estructura de fuerzas para que puedan ser analizadas por la ciudadanía; y
- d. cooperar en ejercicios y programas militares conjuntos con los países miembros de la OTAN.<sup>36</sup>

De este modo, el proceso iniciado con la Declaración de Londres redefine a la Alianza Atlántica como una institución capaz no sólo de garantizar la seguridad en su ámbito específico, definido por el Tratado de Washington de 1949, sino también de ofrecer una estructura de seguridad confiable para toda Europa. Más aún, en el desarrollo de ese proceso, la Alianza da muestras de su voluntad de poner a disposición de los organismos internacionales, medios militares y logísticos para operar a nivel regional y suprarregional, como así también su experiencia para la administración de crisis, forjada a lo largo de más de cuatro décadas de diálogo y coordinación entre sus miembros.

En ese marco, por primera vez en su historia, la OTAN operan más allá de los límites de sus Estados Miembros, al participar en la guerra en la ex-Yugoslavia, bajo mandato de las Naciones Unidas. Inicialmente, actúa para garantizar la prohibición de vuelos militares sobre la zona en conflicto, a través de la vigilancia del espacio aéreo, y del embargo marítimo, en colaboración con la **Unión Europea Occidental.**

---

36. El **Partnership for Peace** fue firmado por un número creciente de países, entre los que cabe destacar la adhesión de la Federación Rusa en Julio de 1994.



**Rasgos esenciales de las nuevas Formas de asociación  
en materia de seguridad y criterios determinantes**

<b>DIMENSIONES VINCULOS ENTRE ESTADOS</b>	<b>DIMENSION TEMPORAL</b>	<b>INTENSIDAD DEL COMPONENTE MILITAR</b>	<b>OBJETIVOS /// IMPORTANCIA AMENAZAS COMUNES PERCIBIDAS</b>	<b>IMPORTANCIA DE VALORES COMPARTIDOS</b>
ALIANZA MILITAR CLASICA (DEFENSA MUTUA)	LARGO PLAZO	ALTA INTENSIDAD/ MUY IMPORTANTE	DEFENSA /// AMENAZAS: GRAN IMPORTANCIA	MUY IMPORTANTE / AUMENTA SI LA NITIDEZ DE LA AM. DISMINUYE
1. COALICIONES AD HOC	CORTO PLAZO	ALTA INTENSIDAD / MUY IMPORTANTE	SEGURIDAD, ESTABI- LIDAD /// AMENAZAS IMPORTANTE PERO CIRCUNSTANCIAL	NO MUY IMPORTANTE
2. PARTNERSHIPS	LARGO PLAZO	BAJA INTENSIDAD / SOLO EVENTUALMENTE NECESARIO	SEGURIDAD /// AMENA- ZAS IMPORTANTES - PERO SON RIESGOS	MUY IMPORTANTE
3. ALIANZAS DE SEGURIDAD	LARGO PLAZO	ALTA INTENSIDAD / MUY IMPORTANTE PARA SU CREDIB- LIDAD	DEFENSA - SEGURIDAD /// RIESGOS MAS QUE AMENAZAS	MUY IMPORTANTE
4. REGIMENES INTERNACIONALES	LARGO PLAZO	NO MUY ALTA	SEGURIDAD /// IMPORTAN- TE: RIESGOS MAS QUE AMENAZAS	IMPORTANTE, PERO NO DECISIVA

Posteriormente, varios estados miembros destacan fuerzas bajo la bandera de la ONU, con los correspondientes componentes de comando y control, con apoyo aéreo de la OTAN en caso que tales fuerzas sean atacadas. Hacia fines de 1995, conduce la coalición **ad hoc** INFOR autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a fin de garantizar la implementación del Acuerdo de Paz firmado en Dayton, Ohio el 21 de noviembre de ese año.<sup>37</sup>

Hacia mediados de 1999, nueve años después de la Declaración de Londres (de julio de 1990), la intervención de la OTAN en la ex-Yugoslavia tras los bombardeos a Kosovo, culmina con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, firmada el 10 de junio. La Resolución contiene dos anexos, uno referido a las condiciones de una solución política del conflicto en Kosovo y el otro al establecimiento de una fuerza internacional de paz.

El Anexo II autoriza el establecimiento de una fuerza internacional en Kosovo, formada mayoritariamente por los países miembros de la OTAN. Esta fuerza debe actuar bajo el sistema de comando y control de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El inciso 4 del Anexo II dice textualmente:

La fuerza de seguridad internacional contará con una presencia sustancial de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que deberá ser desplegada bajo su comando y control unificados y se le ordena y autoriza a establecer un ambiente de salvaguardia para todo el pueblo de Kosovo y facilitar el retorno a salvo a sus hogares de todas las personas desplazadas y refugiadas.

La aplicación del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas por razones humanitarias y el encomendarle a la OTAN su implementación establece un precedente de importancia histórica. La Resolución 1244 del Consejo de Seguridad autoriza el uso de la fuerza contra un país que ha cometido violaciones masivas a los derechos humanos, aun cuando las acciones de ese Estado no constituyen una amenaza militar a los países vecinos. La Resolución no es un hecho fortuito, sino la culminación de una serie de

37. Los años transcurridos desde la Declaración de Londres muestran un proceso en curso, en el cual el tipo de misiones se aleja crecientemente del modelo tradicional de misiones de mantenimiento de la paz. En el *op. cit.* "Tiene sentido apoyar la paz en Bosnia?," Lawrence Freedman explica la naturaleza de ese proceso que implica en muchos casos un uso de la fuerza limitado a la autodefensa de los contingentes participantes en la intervención.

decisiones del Consejo de Seguridad a lo largo de los años noventa, que reconocen algunos antecedentes en décadas anteriores.<sup>38</sup>

Pero marca un hecho de trascendencia histórica al reconfirmar el uso de la fuerza para ese fin y sentar otro precedente con respecto a que la OTAN tiene cada vez menos el carácter de una alianza militar de orden territorial y cada vez más el de una estructura de seguridad, destinada a prevenir y resolver conflictos más allá de su área geográfica y por razones humanitarias y de estabilidad global.

## 7. Brasil y Argentina como *Alianza de seguridad*

A lo largo de los años noventa, Brasil y la Argentina se encaminaron hacia una alianza de este tipo. Su elemento más importante fue su compromiso para crear una zona de paz y seguridad, con objetivos de estabilidad de largo plazo. Los intercambios sistemáticos y las actividades de cooperación militar entre Brasil y la Argentina se remontan a 1987, cuando comienzan a realizarse las Reuniones de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de ambos países. Poco después, representantes de Paraguay y Uruguay se suman a estas reuniones. Desde entonces, éstas pasan a denominarse Reuniones de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los Países del Mercosur. A partir de 1992, Chile se suma a las reuniones y desde 1993 participa oficialmente.

También las Armadas de Brasil y Argentina tienen ya una larga tradición de intercambios de personal en un amplio espectro de funciones, que abarcan el dictado de cursos en las respectivas escuelas de guerra, la participación recíproca en actividades de adiestramiento y la permanencia en unidades militares del otro país. Asimismo se realizan desde hace muchos años ejercicios conjuntos, como el Operativo Fraterno, iniciado en los años setenta, en el que participan unidades de los países del Mercosur, el CAMAS (Control del Área Marítima Atlántico Sur) y el ATLASUR, con la participación de Sudáfrica, la Argentina, Brasil y Uruguay.

En junio de 1996, los presidentes de los países miembros del Mercosur firman la llamada Declaración Presidencial sobre Diálogo Político, en la localidad Potrero de los Funes. El fin de la misma es establecer un mecanismo de consulta y concertación política, examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los estados firmantes, concertar posiciones en relación a las mismas y considerar asuntos de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países u organismos internacionales. El encuentro es de particular significación para la Argentina por el respaldo que recibe su reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas por parte de los socios del proceso de integración.

En septiembre de 1996, los Ejércitos de la Argentina y del Brasil efectúan prácticas de combate conjuntas en la ciudad de Caseros, Provincia de Corrientes, bajo las órdenes de un comando militar binacional. El ejercicio militar Cruz del Sur, con la participación de 1300 efectivos bajo un comando militar binacional conjunto, constituye el primer ejercicio combinado que desarrollan ambos Ejércitos. Durante el mismo año, oficiales argentinos participan en las Fuerzas de Paz de la ONU que Brasil envía a Angola, y oficiales brasileños se integran al batallón argentino en Chipre.

El contenido del ejercicio Cruz del Sur no se vincula a hipótesis de conflicto, sino a una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Sin embargo, el ejercicio es deliberadamente intenso desde el punto de vista militar, por sus cometidos, su ritmo y el tipo de armamento empleado. Los comandantes cumplen de este modo el mandato político de aprovechar la ocasión para profundizar los vínculos militares sustantivos entre ambos ejércitos. Una vez concluido el ejercicio, los representantes de ambos países acuerdan, en principio, que el mismo se lleve a cabo periódicamente, en forma rotativa en territorio argentino y brasileño.

---

38. Las Naciones Unidas aprobaron las siguientes acciones por razones humanitarias sobre la base del Capítulo VII de la Carta: en 1966, con respecto al régimen blanco en Rhodesia del Sur; en 1971 y 1977, con respecto a la política del apartheid en Sudáfrica; en 1991, en defensa de la población kurda en Irak, a través de la Resolución 688 (1991), que funda lo que se conoce como **derecho de injerencia**; en 1992, por razones humanitarias en Somalia, bajo la Resolución 794 (1992); también en 1992, en el caso de la ex Yugoslavia, se autoriza el uso de la fuerza para proteger el suministro humanitario, a través de la Resolución 770 (1992); en este contexto, se crea un tribunal penal internacional para juzgar los crímenes de guerra de orden interno; en 1993-1994, tras el golpe militar en Haití contra el régimen democrático de ese país, y por la violación de derechos humanos a la población; y en 1994, en Ruanda, bajo la Resolución 929 (1994), con la que se hace frente, tardíamente, a un verdadero genocidio; también en este caso, se crea un tribunal penal internacional, para juzgar los crímenes contra la humanidad.

Las opiniones favorables a este acercamiento, se acentúan tanto en la Argentina como en Brasil. El titular de la Casa Militar de la Presidencia de Brasil, General Alberto Cardoso, expresa que "...es muy posible que en un futuro, a mediano plazo, haya integración militar formal en el continente." Asimismo, recuerda que Brasil ha dado por concluida la hipótesis de conflicto con la Argentina, vigente durante casi 150 años.

Por su parte, el Vicecanciller argentino, Andrés Cisneros, afirma que las tropas de ambos países "...podrán tener un mando único, en el marco de la integración militar subregional; ...nos vamos a encontrar con tropas comunes, que un día van a estar comandadas por un general brasileño y otro día por un argentino; con estados mayores comunes que pueden estar integrados (...) y con tropas que pasan a un lado y otro de la frontera y hacen maniobras conjuntas. (...) Hasta ahora, el área de Defensa había colaborado con el proceso de integración 'por omisión', obviando considerar al otro país como enemigo. Pero a medida que (la integración) avanza, esto ya no es suficiente y comienzan a ser necesarios proyectos defensivos comunes; ...lo que ha hecho Brasil, y la Argentina ya hizo en el pasado, es dejar de considerar a los países vecinos como hipótesis de conflicto y redefinir la misión de las Fuerzas Armadas hacia otro tipo de conflictos."

Durante el mismo mes de septiembre, las Armadas de ambos países llevan a cabo el operativo conjunto denominado "Fraterno." Este ejercicio se realiza desde los años setenta, pero en la presente década tiene lugar un salto cualitativo en los contenidos y el tipo de información y *know how* que ambas armadas comparten—la aviación de la Armada Argentina hace aterrizajes en el portaaviones brasileño, lo cual supone acceder al sistema de información confidencial de la Armada brasileña y, por su parte, los oficiales de este país reciben entrenamiento en los Super Etendard argentinos (de origen Francés).

Ambos ejercicios tienen lugar poco antes de la celebración de la II Cumbre de Ministros de Defensa del Continente Americano, que se realiza en Bariloche con el objeto de dar continuidad a la reunión de Williamsburg. En noviembre, poco antes de la cumbre, los cancilleres de la Argentina y Brasil, Guido Di Tella y Luiz Felipe Lampraia, se reúnen en Tandil, Argentina, con el objeto de analizar cuestiones de seguridad y otras áreas de cooperación de la relación bilateral. Participan también el Ministro de Defensa Jorge Domínguez y los Jefes del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de ambos países.

Poco después, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso da a conocer el nuevo Plan de Defensa Nacional, comunicado anticipadamente a la Argentina. El plan ha sido diseñado por la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Presidencia de la República, creada a tal efecto. El Plan constituye la primera política de defensa nacional formulada explícitamente tras el gobierno militar establecido en los años 60. El nuevo plan de defensa descarta a la Argentina como hipótesis de conflicto y prevé la transferencia de las tropas concentradas en el Sur del país hacia la Amazonia. Este cambio fortalece las consecuencias estabilizadoras del proceso de integración y amplía el camino para la cooperación militar en la subregión. De hecho, poco antes del anuncio del nuevo plan de defensa, autoridades de Brasil y Argentina han planteado la posibilidad de que, en el futuro, militares de ambos países constituyan un ejército binacional.

En abril de 1997, durante la reunión cumbre realizada en Itaipava, en las cercanías de Río de Janeiro, los presidentes de la Argentina y Brasil, Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso, firman un Memorandum de Entendimiento en materia de Seguridad Internacional, para el establecimiento de un "sistema de cooperación, comunicación y coordinación entre las Fuerzas Armadas de ambos Estados."

El documento establece un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional. El mismo está integrado por ambas Cancillerías, el Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de la Argentina, y la Secretaría de Asuntos Estratégicos, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y los Ministerios de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica de Brasil. Pueden participar, asimismo, funcionarios de otros Ministerios convocados teniendo en cuenta la agenda de cada reunión. El documento reafirma los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En relación a sus antecedentes inmediatos, hace referencia al Compromiso de Santiago—"...sobre un procesos de consulta en materia de seguridad hemisférica ante las nuevas circunstancias mundiales y regionales"—y a las recomendaciones de la Conferencia Regional sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua, celebrada en Santiago de Chile, en Noviembre de 1995. El Memorandum de Entendimiento también destaca que "...la consolidación de la democracia en ambos Estados, ha permitido crear un clima de creciente

confianza y cooperación, que constituye un elemento esencial para la integración de sus pueblos.” Tras la reunión, los funcionarios diplomáticos caracterizan públicamente el acuerdo entre ambos países como “una verdadera alianza estratégica.”

En julio de 1997, autoridades civiles y militares de ambos países se reúnen para discutir los nuevos mecanismos de cooperación militar bilateral. En septiembre, según previsiones ya existentes, se lleva a cabo el ejercicio “Tamba I”, con la participación de efectivos de las Fuerzas Aéreas de Brasil y la Argentina, y la presencia del Ministro Jorge Domínguez. En octubre, en la localidad de Rosario do Sul se realiza el ejercicio Cruz del Sur 97, con efectivos de los Ejércitos de Brasil, Uruguay y la Argentina y la presencia de los presidentes Cardoso, Sanguinetti y Menem. El ejercicio simula la participación conjunta en una fuerza multinacional de paz y representa el mayor ejercicio militar realizado en América Latina: 2.410 efectivos, 440 vehículos, 32 helicópteros y 40 blindados.

Por último, en noviembre de 1998 tiene lugar el ejercicio Cruz del Sur ‘98. El mismo se realiza en Paso de los Libres, Argentina, y cuenta con la participación de Paraguay, completando así la presencia de los cuatro miembros plenos del Mercosur. En esta oportunidad no hay maniobras con tropas, debido a razones presupuestarias, por lo que se realiza, solamente, un ejercicio de planeamiento. Una vez más, el marco del ejercicio es una misión de paz de las Naciones Unidas.

Este proceso da lugar a un desarrollo efectivo de políticas de seguridad cooperativa. Los gobiernos de ambos países se muestran inclinados a profundizar los vínculos en materia de seguridad. El Plan de Defensa Nacional promulgado por el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso en 1996, que descarta a la Argentina como hipótesis de conflicto; el Memorándum de Entendimiento en materia de Seguridad Internacional que los presidentes de la Argentina y Brasil firman en abril de 1997; y las directivas para la profundización del proceso de construcción de confianza que surgen de la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Argentina y Chile en la localidad de Zapallar, en julio de 1997, son todas manifestaciones de la voluntad del poder político de profundizar los vínculos de seguridad y evidencian la estrecha relación entre seguridad y consolidación democrática en el ámbito regional.

La Argentina y Brasil han desarrollado condiciones suficientes para avanzar hacia la coordinación de sus políticas de seguridad en términos sustantivos. Sus vínculos recíprocos han sido redefinidos en términos congruentes con los valores democráticos y objetivos compartidos de paz y seguridad. Los tres países han avanzado hacia el propósito común de contribuir a la consolidación de la paz y la democracia en el hemisferio, y han dado muestras de su voluntad de manejar en forma transparente los respectivos presupuestos de Defensa y las compras de armamento. Estos logros evidencian que existen condiciones para que se planteen el diseño conjunto de políticas de seguridad en los campos subregional, hemisférico y global.

Todos estos elementos revelan la potencialidad estratégica de la vinculación política y militar de la Argentina y Brasil. Por eso, esa asociación tiene la potencialidad de constituir una **alianza de seguridad** con proyección sobre el marco regional y gravitación en el marco global. Las condiciones militares y de consenso social existen. Hasta ahora ha faltado, en medida suficiente, la voluntad política de los líderes regionales para abordar esta enorme oportunidad estratégica.

### **Contribuciones potenciales de la Alianza Brasil-Argentina:**

- Garantizar estabilidad para la región
- Proyectar compromisos democráticos a nivel hemisférico ante la OEA
- Materializar los compromisos asumidos en la Cumbre de Ushuaia (creación de una zona de paz y seguridad regional);
- Posibilidad de incorporación de nuevos miembros (Chile, Uruguay, Bolivia, Paraguay);
- Posibilidad del uso de la fuerza (i.e. militar) en respaldo de la seguridad regional.

## Conclusiones

En el contexto emergente de la seguridad internacional, las políticas de defensa y seguridad y el empleo efectivo de las fuerzas armadas atraviesan una transición que abarca desde los enfoques tradicionales de la seguridad nacional hasta innovadoras y ambiciosas aproximaciones a la seguridad colectiva y la seguridad cooperativa. En el futuro, los Estados continuarán siendo las bases organizativas de las fuerzas militares en relación a la creación de su doctrina, identidad, pero las decisiones con respecto al uso de la fuerza se verán progresivamente condicionadas por un contexto internacional de instituciones y crecientes restricciones, impuestas por los Estados Unidos, la Alianza Occidental y, en menor medida, el rol de las Naciones Unidas y otras organizaciones.

Sólo a través de las instituciones de la seguridad colectiva pueden los Estados hacer uso de sus fuerzas armadas en forma legítima. El Consejo de Seguridad de la ONU constituye la máxima expresión institucional de la toma de decisiones en el marco multilateral. Sin embargo, la OTAN ha pasado a ocupar un rol intermedio, que combina legitimidad, derivada de su insistente supeditación a las decisiones multilaterales con su capacidad operativa de alcance potencialmente global.

El actual contexto “global” caracterizado por la complejidad de riesgo, la no configuración previa de las amenazas, y profundas dificultades para prever los medios adecuados para enfrentarlas, también se caracteriza por desarrollos regionales desiguales. En algunas regiones (**zonas azules**) predominan los arreglos de seguridad cooperativa, basados en intensas relaciones políticas, sociales, económicas, y militares, que redefinen profundamente la problemática en que se enmarcan las políticas de defensa y seguridad internacional. En otros contextos, continúa el predominio de las lógicas de suma cero, las políticas de poder y el empleo de las fuerzas armadas en los términos más tradicionales de la defensa nacional.

Como tendencia general, sobre todo en las llamadas **zonas azules** y en aquéllas que propenden a transformarse en tales, la función de defensa nacional, en el sentido tradicional, basada en hipótesis de conflicto con los vecinos, tiende a reducirse. Esto es así, tanto con respecto a la **fuerza de legitimación del gasto militar**, cuanto a los motivos del eventual empleo de las fuerzas armadas en el plano operativo. Realmente, la incidencia de la función de defensa nacional en la legitimación del gasto militar, las adquisiciones y las previsiones de actividades operativas, ante la sociedad civil, los países vecinos y la comunidad internacional tiende a ser cada vez menor y menos creíble.

Esto no tiene que ver, sin embargo, con la **justificación de la existencia de las fuerzas armadas** ni con las percepciones de la opinión pública con respecto a cuál es el “rol fundamental” de las fuerzas armadas, que aun hoy siguen ligadas a la misión de la defensa nacional, en un sentido principalmente territorial. La defensa constituye, desde ambas perspectivas, una función indelegable del Estado y el margen de discrecionalidad del poder político para atender o no a esa función es muy limitado. Un país no puede «no tener» política de defensa. Lo que el poder político puede hacer—y, en la mayor parte de los casos, lo que efectivamente tiende a hacer—es bajar el nivel del gasto en defensa y ampliar el espectro de políticas y enfoques referidos a la seguridad, varios de los cuales involucran centralmente a las fuerzas armadas.

El **Gráfico I** intenta representar los márgenes de discrecionalidad del poder político con respecto a las políticas de defensa nacional, de seguridad regional y/o compromisos con aliados y las contribuciones a operaciones de paz *vis a vis* la incidencia potencial de cada una de esas políticas como fuente de legitimación del gasto militar y como ámbito de empleo operativo de las fuerzas armadas.

Las iniciativas de política en los marcos regional y global basadas en el enfoque de seguridad cooperativa han aumentado exponencialmente en los últimos años. En algunos casos, estas políticas se entrelazan con alianzas y/o sistemas de seguridad regional preexistentes. En otros, surgen de asociaciones nuevas con proyección estratégica. Tales políticas amplían las fuentes de legitimación del gasto militar y abren un campo significativo de actividad operacional de las fuerzas armadas con fines cooperativos y de estabilidad regional.

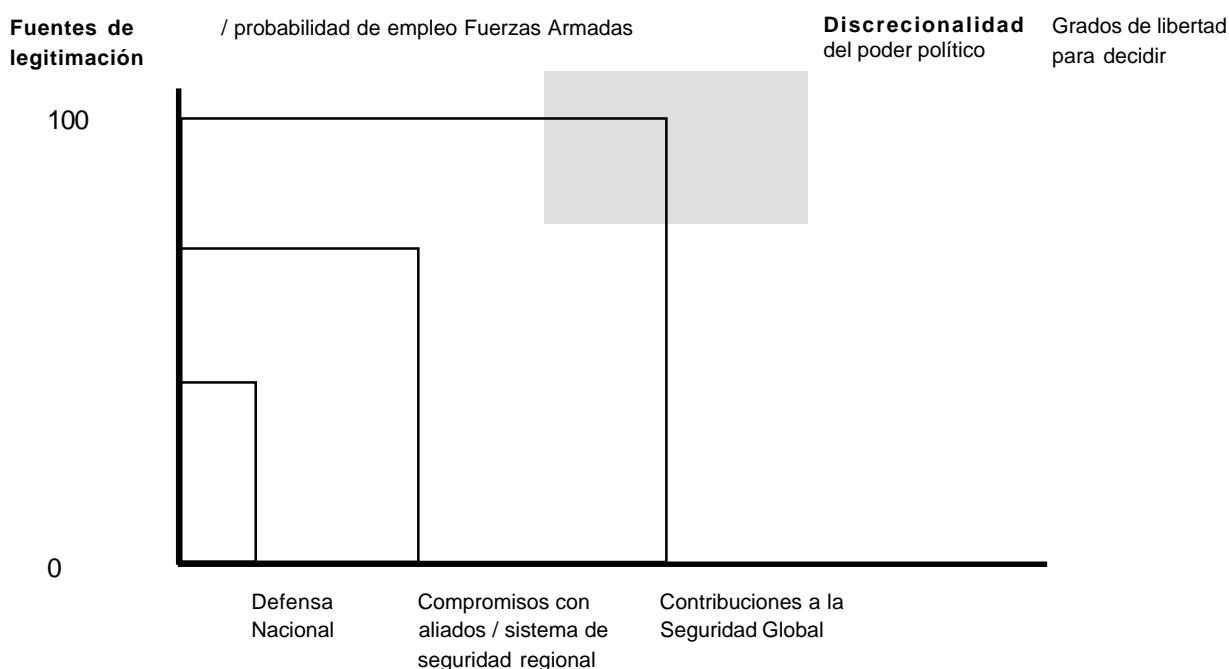
En este caso, la discrecionalidad del poder político es mayor, en el sentido de un margen más amplio para optar por tales iniciativas o desecharlas y para regular la intensidad de tales compromisos, si bien los beneficios en términos de estabilidad y predictibilidad del contexto hacen que la tendencia sea hacia la intensificación del apoyo a estas políticas. La discrecionalidad, las fuentes de legitimación y las oportu-

tunidades de empleo operativo de las fuerzas armadas aumentan si se incorpora la contribución a operaciones de paz y otras formas de respaldo a la preservación de la paz y la seguridad internacionales.

Los respaldos de la opinión pública de cada país a este tipo de compromiso son oscilantes, pero en la mayor parte de los casos parten de un piso significativamente alto. La discrecionalidad, que el gráfico señala como muy amplia, se reduce en el caso de potencias con compromisos globales y en algunos casos—los más notables, Francia y el Reino Unido—con opiniones públicas que respaldan firmemente la participación del país en operaciones de paz.

## GRAFICO I

### POLÍTICAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN EL NUEVO ESCENARIO: LEGITIMACIÓN, EMPLEO OPERATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DISCRECIONALIDAD DE LAS DECISIONES



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información contenida en libros blancos.

Este amplio rango de opciones resulta el más adecuado para responder a un contexto en el que la probabilidad de amenazas a la seguridad nacional en el sentido tradicional tiende a reducirse y la **complejidad de riesgo** tiende a aumentar. En ese marco, las operaciones de paz constituyen el instrumento y la función más indefinidos y que mayores interrogantes plantea hacia el futuro. La zona oscurecida y con signo de interrogación en el gráfico pretende representar los interrogantes que plantea este tipo de operaciones en el futuro.

La insatisfacción y las frustraciones que en lo inmediato parecen motivar una declinación de los compromisos nacionales con este instrumento de las Naciones Unidas para preservar la paz y la seguridad internacionales probablemente den lugar a medidas tendientes a perfeccionar ese instrumento y garantizar mayores grados de eficacia y de cobertura político-jurídica para las operaciones, así como una mayor solvencia económica del Organismo para atender esta función.

Quién asume una mayor responsabilidad, quiénes actúan primero y bajo qué condiciones; cuánto se puede perfeccionar este instrumento militar híbrido dentro de las normas del derecho internacional sin poner

en riesgo la seguridad de los Estados medianos y pequeños; cómo resolver los múltiples problemas operativos que plantean las operaciones de paz, son todas cuestiones que no tienen una respuesta general atemporal satisfactoria y que serán definidas caso por caso, durante largo tiempo.

La creación de fuerzas *stand by* y de despliegue rápido, la reforma del Consejo de Seguridad, la intensa actividad de los principales contribuyentes de tropas en apoyo de las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como en el seno de la OTAN, y en otros ámbitos, a fin de mejorar aspectos doctrinarios, de planificación y de interoperabilidad, son algunos de los procesos en curso que apuntan en esa dirección. La complejidad del escenario de la seguridad internacional descrita más arriba, en un marco en que el balance de poder aparece entrelazado con una trama de relaciones creciente entre las potencias, puede conducir a éstas a incrementar sus capacidades de coordinación y respaldo a esta función primordial de las Naciones Unidas.

## ANEXO I - Fuentes Empíricas

En este trabajo he sostenido que el contexto internacional emergente tras el fin de la Guerra Fría se caracteriza, esencialmente, por la **declinación de las amenazas de la seguridad clásica**, el predominio de la **complejidad de riesgo** y la **interdependencia en materia de seguridad**, la **no configuración previa de las amenazas** y las consecuentes **dificultades para anticiparse a su configuración y materialización** y, naturalmente, las **limitaciones para prever los medios adecuados para enfrentarlas**.

En el presente Anexo intento sustentar, en alguna medida, esas apreciaciones con material empírico producido en el marco de la investigación mencionada al principio del trabajo.

Por supuesto, la fundamentación empírica de proposiciones de esa naturaleza no puede ser terminante. La naturaleza misma de los fenómenos tratados —ampliamente heterogénea, históricamente determinada, y ligada a un número incalculable de factores— no se presta a la cuantificación ni a una clasificación rigurosa. Sin embargo, es posible ilustrar con algunos elementos relevantes la presencia y los alcances de estas tendencias.

A tales efectos, y a fin de ahorrar espacio, voy a referirme sólo a un conjunto de libros blancos y documentos equivalentes a través de los que un número creciente de países difunden sus políticas de defensa y seguridad internacional.<sup>39</sup> Estos materiales reflejan percepciones convergentes de una tendencia decreciente de las amenazas de la seguridad clásica y una creciente preocupación por las amenazas emergentes. “*Un mundo en el que la posibilidad de un enfrentamiento global ha sido reemplazada por una multitud de factores de riesgo, y la impredecibilidad como norma,*” es ya una frase estándar en tales documentos.

### [a] Visión de las amenazas en libros blancos de la defensa

Los comentarios referidos a perfiles de amenazas contenidos en los libros blancos y documentos equivalentes examinados no reflejan una percepción o caracterización de estos fenómenos totalmente homogénea.<sup>40</sup> Sin embargo, tienen suficientes puntos en común como para permitir la construcción analítica de una cierta visión del nuevo escenario internacional, caracterizada por el énfasis sobre algunos puntos fundamentales—rasgos y tendencias—que resultan relevantes para la formulación de las políticas de referencia. Por supuesto, dado el grado de arbitrariedad que tal construcción analítica implica, el conjunto de citas de los

39. Dejo de lado otros elementos de la investigación de campo, que constituye un amplio cuerpo de información sobre conflictos y fuentes riesgo e inestabilidad en los años noventa. Tales materiales fueron publicados en su momento en el Documento de Trabajo ISEN nro. 24, **Complejidad de Riesgo e Interdependencia**, op. cit. Deseo destacar la valiosa labor desarrollada por Ignacio Montes de Oca en el relevamiento de datos y en la elaboración de ideas para el ordenamiento del material presentado en este trabajo y otras publicaciones.

40. Los documentos examinados incluyen el *White Paper / 1994*, Federal Ministry of Defence, Alemania, Abril 1994; *Defending Australia - Defence White Paper / 1994*, Australia, 1994; *1994 Defence White Paper*, Canada, 1994; *Defense White Paper 1994-1995*, Corea, 1995; *Annual Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress - Department of Defense 1995*, Estados Unidos, febrero 1995; *Defense of Japan / 1993*, Japon, 1993; *Livre Blanc sur la Défense*, Francia 1994; y el *Statement on the Defence Estimates / 1994*, Reino Unido, 1994. También se han revisado sucesivas *Declaraciones* de la OTAN, emitidas al término de las reuniones cumbre. Entre tales *Declaraciones*, se destacan la de Londres (1990), Roma (1991) y Bruselas (1994).

libros blancos examinados, si bien no deja de ser relevante dado que representa el punto de vista oficial de países de primer orden, sólo tiene el propósito de *ilustrar* las principales tendencias en materia de amenazas que caracterizan el nuevo contexto internacional desde el punto de vista de estas fuentes.<sup>41</sup>

En primer lugar, el atribuir **baja probabilidad a una confrontación global** o a un conflicto militar en gran escala, e incluso a que ocurran enfrentamientos armados entre determinados Estados, es uno de los rasgos fundamentales de esta caracterización del escenario internacional. La misma aparece, en la mayor parte de los casos, junto a una **preocupación por el surgimiento de otras fuentes de riesgo e inestabilidad** que afectan la seguridad en los marcos regional y global.

El *White Paper* de Alemania sostiene: «Es preciso tomar precauciones contra nuevos riesgos, de cualidades totalmente diferentes a los que determinaron el pensamiento de seguridad occidental. El espectro actual de potenciales crisis no se corresponde con los existentes en Europa durante la Guerra Fría. El riesgo de una guerra a gran escala en Europa ha sido reemplazado por una multitud de factores de riesgo, que varían de naturaleza y poseen diferentes manifestaciones regionales.» (p.5-6) El documento respectivo de Australia establece: «No tenemos disputas con otros países ni la expectativa de hacer uso de la fuerza, ni tampoco razones para esperar en el presente que disputas de esa naturaleza se desarrollen.» (p.4)

La perspectiva canadiense se resume en que: «A pesar de haberse reducido los riesgos de una confrontación global, y si bien se puede decir que el mundo no es inmediatamente peligroso en la actualidad para Canadá, tampoco se puede afirmar que sea más pacífico o más estable.» (p.5-8)

El libro blanco francés sostiene que «por primera vez en su historia, Francia no tiene una amenaza militar directa a sus fronteras» (p.7) y el de Japón que «el fin de la Guerra Fría ha hecho remota la posibilidad de una guerra a escala mundial. (p.3) Asimismo, el *Statement on the Defence Estimates* del Reino Unido establece que «el peligro militar directo contra el Reino Unido, a nuestras instituciones y modo de vida es ahora remoto.» (p.7)<sup>42</sup>

Por su parte, la *Declaración de Roma*, firmada hacia fines de 1991 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN luego de su segunda Reunión Cumbre en el marco de la pos Guerra Fría, descarta la posibilidad de un ataque en gran escala o de ataques por sorpresa. La Declaración define el nuevo perfil de las amenazas que afectan a Europa, vinculadas fundamentalmente a factores de riesgo e inestabilidad que surgen de las transformaciones sociales, políticas y económicas de Europa Central y Oriental y a las posibles derivaciones de los conflictos regionales que tienen lugar en la periferia europea.<sup>43</sup>

Un segundo rasgo común a la mayor parte de los documentos examinados y complementario del anterior es señalar la **incertidumbre** y el **carácter impredecible de las amenazas** como características fundamentales del nuevo contexto internacional. El *Defence White Paper* de Canadá sostiene al respecto que «...aun en las mejores circunstancias, predecir las tendencias internacionales futuras es arriesgado. Dada la inestabilidad de las relaciones internacionales, es imposible saber a ciencia cierta cómo se desarrollarán en los años venideros. [...] A pesar de haberse reducido los riesgos de una confrontación global y, si bien se puede decir que el mundo no es inmediatamente peligroso en la actualidad, tampoco se puede afirmar que sea más pacífico o más estable.» (p.8)

41. En todos los casos las citas son traducciones no oficiales de las versiones originales en inglés o francés.

42. La visión de los Estados Unidos acerca de este aspecto fundamental del escenario internacional es demasiado compleja para incluirla en este intento de delinear una caracterización esquemática medianamente compartida por el conjunto de los documentos analizados. Eso no implica que los Estados Unidos no compartan, al menos parcialmente, lo fundamental de esta visión. Pero las particularidades del lugar que ocupa este país en relación a la seguridad internacional, hacen que sea conveniente examinar este caso con mayor detalle. Por otra parte, la particular situación regional de Corea se refleja asimismo en su libro blanco de la defensa. El documento de este país sostiene por ejemplo que «...algunos países de esta región, se han visto envueltos en carreras armamentistas convencionales, y en el desarrollo de armas de destrucción masiva, incluyendo armas nucleares, lo que puede transformarse en la mayor amenaza para la paz y la estabilidad global. (...) Si bien el peligro de una guerra que incluya armas nucleares se ha reducido, la posibilidad de conflictos locales se ha incrementado debido a una débil función de control de la seguridad.» (pp.35-36.)

43. En esta declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, la Alianza Atlántica especifica las líneas generales establecidas en la Declaración de Londres, de julio de 1990, y establece asimismo su *Nuevo Concepto Estratégico*. A medida que avanza la década, la OTAN enfatiza la necesidad de contar con una estructura militar adecuada, esto es, ligera, flexible y multinacional, a fin de hacer frente al nuevo tipo de «desafíos.» Ver, por ejemplo, el «Estudio de Largo Plazo» producido en 1995 en relación al proceso de ampliación y las consideraciones sobre Combined Joint Task Forces (CJTF) que vuelca el ex-funcionario del Departamento de Estado para Asuntos Europeos Richard Holbrooke en «America, a European Power,» *Foreign Affairs* 74:2 (Mar/Abr 1995).



En forma similar, el *Statement on the Defence Estimates* del Reino Unido sostiene que «...después de 40 años de relativa estabilidad, al menos en Europa, la incertidumbre y la impredecibilidad son nuevamente la norma. [...] El peligro militar directo contra nuestras instituciones y modo de vida es ahora remoto. [...] Pero el otro lado de la moneda es oscuro. Nacionalismos, extremismos y etnocentrismos están en crecimiento.» (p.7) El libro blanco alemán sostiene que «(e)n muchos casos, no es posible predecir qué riesgos pueden desembocar en crisis y conflictos, y no es posible predecir cuáles serán sus consecuencias» (p.45)

Francia refleja su preocupación por las nuevas características del contexto internacional reconociendo la necesidad de actualizar los enfoques y presupuestos en que se basa su política de defensa: «Las circunstancias, las amenazas y los riesgos son diferentes. Establecer el sistema de defensa en base a concepciones superadas, sería un riesgo inadmisibile.» (p.4) Japón, por su parte, reconoce las mismas tendencias: «La situación internacional, caracterizada por la inestabilidad y la incertidumbre, está experimentando cambios que deben ser observados cuidadosamente para determinar las políticas de defensa.» (p.97) Y lo mismo se observa en el caso del Reino Unido: «Después de cuarenta años de relativa estabilidad, al menos en Europa, la incertidumbre y la impredecibilidad son nuevamente la norma.» (p.7)

El tercer rasgo destacable de esta caracterización del nuevo escenario internacional es el **énfasis en la emergencia de nuevas fuentes de riesgo e inestabilidad**, en relación a temas específicos. El *Defence White Paper* de Australia expresa preocupación por la existencia de «...tensiones étnicas, rivalidades económicas, esperanzas fallidas de prosperidad, conflictos raciales o religiosos, (que) pueden producir situaciones de inestabilidad potencial estratégica en Asia y el Pacífico en los próximos quince años. (p. 9) Asimismo, el *Defence White Paper* de Canadá sostiene que «...es imposible saber qué resultará del actual proceso de transición, pero es claro que deberemos esperar bolsones de caos e inestabilidad que pueden llegar a amenazar la paz y la seguridad global. (p.16) Más adelante agrega: «Años después de la caída del muro de Berlín y el colapso de imperio soviético, Canadá ha encontrado un mundo fundamentalmente transformado, caracterizado por considerables turbulencias e incertidumbres.» (p. 49)

En este plano, el documento de los Estados Unidos se refiere a “Eventos potenciales que pueden no haber estado en el pasado en el centro de las preocupaciones de seguridad—tales como el surgimiento de conflictos étnicos en Europa, la ruptura del orden legal en el Caribe o la interrupción del comercio—pueden ser amenazas reales para la seguridad y el bienestar de los estadounidenses. (p.1) El libro blanco de Francia sostiene: «El análisis de los riesgos a los que podríamos llegar a confrontarnos en el nuevo escenario estratégico evocan amenazas no militares para nuestra seguridad. Ellas explotan las vulnerabilidades nacionales. Son facilitadas y estimuladas por la globalización del comercio y las comunicaciones, y deberán ser tenidas cada vez más en cuenta para la definición de la estrategia de defensa.» (p.32)

De las amenazas emergentes no vinculadas en forma directa a la seguridad clásica, el terrorismo—de diversos tipos, no necesariamente vinculado a movimientos fundamentalistas—ocupa un lugar importante en las preocupaciones de los Estados. Al respecto, el *Defence White Paper* de Australia señala que «...(debido a) la naturaleza del terrorismo, el rápido desarrollo de las comunicaciones y el resurgimiento de los movimientos activistas en todo el mundo, la posibilidad de que se comenten actos terroristas ha aumentado.» (p.138) El *Livre Blanc sur la Defence* de Francia sostiene que «...la acción terrorista es una de las principales cuestiones no militares que pueden afectar a nuestra seguridad.» (p.73) Los demás documentos expresan preocupaciones similares, que no reproducimos a fin de no extender estas citas ilustrativas indefinidamente.

El *Statement on the Defence Estimates* del Reino Unido, dada la particular situación que vive este país desde hace décadas, incluye especificaciones en relación a las fuerzas armadas, estableciendo que sus operaciones tienen como objetivo: disuadir operaciones terroristas; mantener una razonable presencia ante la comunidad; y reducir la capacidad terrorista mediante la detención, el decomiso de armas, explosivos y otros equipamientos terroristas (p.7)

Las referencias al fundamentalismo como fuente de amenazas emergentes no son tan frecuentes. El *Defence White Paper* de Canadá se refiere a que «...en otras regiones del mundo, más notablemente en partes de Asia y África, se observa el crecimiento de grupos fundamentalistas, en el marco de guerras civiles y manifestaciones violentas que no muestran signos de atenuarse.”(p.5) Por su parte, el *Livre Blanc sur la Defence* de Francia, sostiene: «Los extremismos, ya sean de inspiración religiosa o nacionalista, son las principales fuentes de provisión del terrorismo. El terrorismo islámico representa una de las amenazas

más inquietantes. (...) Los extremismos pueden ser alimentados por nacionalismos crecientes de la pos Guerra Fría.» (p.18)

La proliferación de armas de destrucción masiva y, en ese marco, los riesgos derivados de la disolución de la Unión Soviética, el éxodo masivo de científicos, el contrabando de material sensible, el posible acceso a tecnologías sensitivas por parte de grupos terroristas o Estados no confiables, y el incremento de la posibilidad de accidentes, constituyen naturalmente una importante fuente de preocupación. El *White Paper / 1994* de Alemania sugiere que “Los riesgos de la continua proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas de destrucción masiva y sus vehículos portadores, hacen más importante el imperativo de cooperación multilateral y mundial. La proliferación de armas de destrucción masiva y de la moderna tecnología de defensa, atacan la seguridad y la estabilidad regional y global. (...) La no proliferación de armas de destrucción masiva y la limitación de la exportación de armas convencionales debe ser una de las prioridades de nuestra política de seguridad» (pp.79-81)

Canadá sostiene que “El acceso a las tecnologías de armas en áreas de potencial conflicto ha emergido como uno de los grandes desafíos de los años 90. En tanto los armamentos sofisticados puedan ser adquiridos o producidos en forma local, su introducción en zonas de tensión minará la estabilidad, aumentará la tensión con los países vecinos, inhibirá las iniciativas de control de armas, y complicarán el planeamiento de operaciones, tal como Canadá y otros miembros de la Coalición de la ONU han podido experimentar en la Guerra del Golfo.» (p.6) El resto de los documentos contiene afirmaciones convergentes.

En relación al narcotráfico, sus actividades y efectos conexos, *i.e.*, lavado de dinero, corrupción, violencia, alianzas con el terrorismo, control de territorios rurales y urbanos, y la creciente transnacionalización del fenómeno, también existe una preocupación compartida por los establishments de la defensa de estos países. Canadá «... ve los importantes desafíos que plantea la gran extensión y recursos para las actividades ilegales. Esto es aplicable al comercio ilegal de narcóticos y otras sustancias.» (p.16-17) El documento de 1995 de los Estados Unidos señala que “El Departamento de Defensa, apoyado por el Departamento de Estado, la Agencia de Control de Aplicación de las Leyes Antinarcóticos, y la cooperación con otros países continúa siendo un actor esencial en el esfuerzo nacional para la lucha contra las drogas.” (p.23) El de Francia sostiene que «El tráfico de drogas constituye una amenaza para la salud pública, para la soberanía de los Estados y para la comunidad internacional, desde el momento en que son una prolongación de los conflictos, un alimento para las guerrillas y los movimientos terroristas.» (p.19 )

En cuanto a las migraciones masivas y sus efectos, y al incremento del número de refugiados, el *White Paper / 1994* del Ministerio Federal de la Defensa de Alemania reconoce que «....un creciente número de personas sufren de permanentes injusticias, represión, y leyes arbitrarias, y viven entre el dolor y la guerra. Esto incluye a siete octavos de la población mundial. (...) Esta situación ayuda a que la gente no vea otra salida que la migración y estos movimientos migratorios, toman la forma de éxodos masivos, produciendo un impacto en la situación interna de Estados y regiones.» (p.33) El documento de Francia coincide en que «...en tales situaciones, se presentan los riesgos y la desestabilización: se exacerban los antagonismos regionales que entrañan movimientos desordenados y desplazamientos de población. Estos riesgos son ya considerables. La Organización de las Naciones Unidas indica que 35 millones de personas han sido desplazadas.

El siguiente listado resume los principales rasgos del escenario internacional que se destacan en los materiales revisados:

1. Incertidumbre y mayor complejidad de las amenazas
2. Baja probabilidad de:
  - I) conflicto militar a gran escala /confrontación global
  - II) enfrentamientos armados entre Estados
3. Emergencia de nuevas fuentes de riesgo e inestabilidad:
  - I) como característica general del nuevo escenario

II) en relación a aspectos específicos tales como:

- 3.1. Terrorismo (diversos tipos; no necesariamente vinculados a los fundamentalismos).
- 3.2. Fundamentalismos (diversas formas).
- 3.3. Proliferación (en particular, riesgos derivados del posible acceso a tecnologías sensitivas por parte de grupos terroristas o Estados no confiables).
- 3.4. Narcotráfico (actividades y efectos conexos: lavado de dinero, corrupción, violencia, alianzas con el terrorismo, control de territorios rurales y urbanos y creciente transnacionalización del fenómeno).
- 3.5. Migraciones masivas ; sus efectos; incremento del número de refugiados.
- 3.6. Riesgos vinculados al deterioro del medio ambiente.

**Fuentes:** *White Paper / 1994*, Federal Ministry of Defence, Alemania, Abril 1994; *Defending Australia - Defence White Paper / 1994*, Australia, 1994; *1994 Defence White Paper*, Canada, 1994; *Defense White Paper 1994-1995*, Corea, 1995; *Annual Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress - Department of Defense 1995*, Estados Unidos, febrero 1995; *Defense of Japan / 1993*, Japón, 1993; *Livre Blanc sur la Defence*, Francia 1994; *Statement on the Defence Estimates / 1994*, Reino Unido, 1994.

## **[b] La visión de los Estados Unidos**

A fin de completar el análisis de los libros blancos y documentos equivalentes, presento algunas observaciones acerca de la visión de los Estados Unidos en materia de amenazas y fuentes de riesgo e inestabilidad, basadas en el *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, de marzo de 1996. El Secretario de Defensa de los Estados Unidos plantea en este documento que las principales amenazas a los intereses de los Estados Unidos, sus aliados y sus amigos pueden provenir de un conjunto variado de fuentes. Entre éstas, destaca las siguientes:

- Intentos por parte de poderes regionales hostiles a los intereses de los Estados Unidos de ganar hegemonía en sus regiones a través de la agresión o la intimidación.
- Conflictos internos entre grupos étnicos, nacionales, religiosos, o tribales que amenazan vidas inocentes de civiles, fuerzan migraciones masivas, y socavan la estabilidad y el orden internacional.
- Amenazas provenientes de adversarios potenciales, que intentan adquirir o emplear armas nucleares, químicas, o biológicas y sus medios de lanzamiento [misiles].
- Amenazas a la democracia y el proceso de reformas en la ex-Unión Soviética, Europa Central y Oriental, y en otros lugares.
- La subversión y el crimen que afectan y socavan a gobiernos amigos.
- Terrorismo.
- Amenazas a la prosperidad y al crecimiento económico de los Estados Unidos.
- La degradación global del medio ambiente.
- El tráfico ilegal de drogas.
- El crimen internacional.

Este conjunto variado de amenazas que informan la estrategia de defensa de los Estados Unidos a mediados de los noventa, contrasta, según destaca el propio documento, con las fuentes de amenazas a la

seguridad durante la Guerra Fría. Los contrastes entre ambos escenarios que el Secretario de Defensa destaca en este documento pueden resumirse mediante el siguiente cuadro:

**CUADRO I**  
**AMENAZAS GUERRA FRÍA Y POS GUERRA FRÍA**  
**EN LA VISION DE LOS ESTADOS UNIDOS**

GUERRA FRÍA	Pos GUERRA FRÍA
Ataque masivo con fuerzas nucleares (holocausto)	Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM). Armas nucleares en las manos de “ <i>rogue nations</i> ”—o grupos terroristas a menudo protegidos y usados por esos Estados. Estos actores difieren de los poderes nucleares durante la Guerra Fría, dado que no pueden ser disuadidos mediante represalias.
Ataque masivo de fuerzas del Pacto de Varsovia.	Inestabilidad en Europa Central y Oriental, proveniente de las transiciones a la democracia y la economía de mercado; inestabilidad, conducente a amenazas a aliados y/o intereses vitales de los Estados Unidos; resurgimiento de regímenes totalitarios, hostiles a Occidente.
Empleo de Naciones del Tercer Mundo por parte de la Unión Soviética como medio indirecto de la confrontación Este-Oeste.	Conflictos regionales de diversa índoles [religiosa; étnica, etc.]; éstos no amenazan la supervivencia de los Estados Unidos pero pueden amenazar a sus aliados e intereses vitales de los Estados Unidos, en particular si los agresores poseen ADM.
Conflicto global.	Posible resurgimiento de un conflicto global.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos tomados del *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*, 1996.

**[c] Fuentes de riesgo e inestabilidad**

El cuadro **Fuentes de Riesgo e Inestabilidad** presentado en el **Anexo II**, contiene información correspondiente al período septiembre 1993-septiembre 1995, con algunas actualizaciones realizadas en los años siguientes. El propósito del cuadro no es reflejar la situación global, ya sea en un momento determinado o a través de una secuencia cronológica, sino ofrecer una mera aproximación a la amplitud de amenazas y fuentes de riesgo e inestabilidad observables durante un período relativamente breve, elegido arbitrariamente. Sin embargo, la cantidad de situaciones registradas **ilustra el grado de conflictividad que presenta un escenario internacional que a comienzos de los noventa fuera objeto de expectativas optimistas en materia de paz y seguridad internacionales.**

La construcción del cuadro se basa en un criterio amplio, no restrictivo, referido a procesos o situaciones que impliquen o puedan implicar el uso de la fuerza. A pesar del empleo de un criterio tan inclusivo, el cuadro no pretende ser exhaustivo, ni tener valor estadístico. Su único propósito es **ilustrar la amplitud cualitativa y el elevado número de amenazas y fuentes de riesgo e inestabilidad que caracterizan el contexto internacional de los años noventa.**

No obstante sus limitaciones metodológicas, el cuadro permite apreciar el predominio de las amenazas emergentes y las fuentes de riesgo e inestabilidad, *vis a vis* las amenazas o conflictos de la seguridad clásica. De un total de 198 situaciones registradas, sólo 31 [*i.e.*, el 15,5%] corresponden a cuestiones vinculadas a la soberanía. Por supuesto, 31 conflictos potenciales por razones de soberanía estatal constituye en principio una cifra más que preocupante. Pero en la mayor parte de los casos, más que “conflictos

potenciales," se trata de disputas que se dirimen en los foros internacionales y encuentran solución diplomática acorde con las pautas del derecho internacional.

La atención se deriva naturalmente hacia la cifra cercana a las 170 situaciones, muchas de las cuales implican el uso de la fuerza o el ejercicio de diversas formas de violencia; el deterioro de las condiciones sociales, económicas y políticas; persecuciones de minorías y migraciones masivas.<sup>44</sup> En ese sentido, los rasgos generales del escenario internacional que se reflejan en el cuadro convergen con la caracterización formulada en las secciones anteriores.

## ANEXO II

### CUADRO II - FUENTES DE RIESGO E INESTABILIDAD (1993-1995)

[VER ACLARACIONES METODOLOGICAS EN ANEXO IV]

País / Lugar	CONTINENTE	CARACTER	CONTENIDOS
1. Afganistán	Asia	Narcotráfico	Incremento del cultivo de drogas
2. Afganistán	Asia	Político-violento	Lucha armada por el poder entre facciones
3. Albania	Europa	Soberanía	Reclamos sobre el Kosovo yugoslavo
4. Alemania	Europa	Étnico	Presencia de grupos xenófobos / Ataques a inmigrantes
5. Alemania	Europa	Migratorio	Ingreso masivo de refugiados, provenientes principalmente de la ex-Yugoslavia, Europa Oriental y ex-URSS
6. Alemania	Europa	Político-violento	Acción de terroristas Kurdos contra instituciones turcas
7. Angola	África	Político-violento	Lucha entre guerrillas (resuelta). Actualmente gobierno de transición
8. Antártida	Antártida	Ambiental	Preocupación mundial por la degradación del medio ambiente
9. Antártida	Antártida	Soberanía	Soberanía superpuesta en varias zonas entre diversos países
10. Arabia Saudita	Asia	Político	Reprobación a la política gubernamental de permitir bases de las FF.AA. de Occidente
11. Arabia Saudita	Asia	Fundamentalista	Presencia de grupos violentos de fundamentalistas islámicos
12. Argelia	África	Fundamentalista	Presencia de grupos violentos de fundamentalistas islámicos
13. Argelia	África	Proliferación	Versión acerca de intereses que podrían inducir a actividades proliferantes
14. Argentina	América	Político-violento	Ataques contra instituciones judías en la Ciudad de Buenos Aires
15. Argentina/Chile	América	Soberanía	Acuerdo sobre la zona de Hielos Continentales pendiente de aprobación por ambas legislaturas.
16. Argentina/R. Unido	América	Soberanía	Disputa de soberanía en relación a las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.
17. Armenia	Asia	Independentista	Secesión del enclave de Osetia del Sur de Armenia.
18. Australia	Oceanía	Étnico	Informe crítico de Amnesty International sobre situación de indígenas
19. Austria	Europa	Étnico	Presencia de grupos xenófobos
20. Azerbaiján	Asia	Independentista	Reclamos de independencia de la etnia armenia en el enclave de Ngorno Karavaj
21. Bahrein / Qatar	África	Soberanía	Reclamo de soberanía por las islas Hawar, bajo consideración de la Corte Internacional de Justicia
22. Bangladesh	Asia	Religioso	Enfrentamiento de musulmanes e hindúes
23. Bangladesh/India	Asia	Soberanía	Enfrentamiento por el empleo de los recursos hídricos del río Ganges
24. Bélgica	Europa	Independentista	Tendencias independentistas en sectores étnicos flacos y valones.
25. Benin	África	Étnico	Lucha entre etnias
26. Bhután	Asia	Migratorio	Alto porcentaje de refugiados tibetanos.
27. Birmania	Asia	Narcotráfico	Proliferación de cultivos de drogas
28. Bolivia	América	Narcotráfico	Presencia del Narcotráfico
29. Bolivia	América	Político-violento	Actividad guerrillera de raíz indigenista
30. Bolivia / Chile	América	Soberanía	Reclamo boliviano de salida al Pacífico

44. Tal vez algunas cifras sobre este tema, uno de los más graves de nuestra década, permitan ilustrar el tipo de procesos subyacentes al cuadro del **Anexo I**. Hacia fines de los años ochenta había 80 millones de personas viviendo fuera de su país de origen, según el *Informe Anual* del Fondo de las Naciones Unidas para la Población de 1993. Este número se elevó a más de 100 millones después de los acontecimientos sucedidos en solo treinta y dos meses, entre marzo de 1990 y noviembre de 1992, lapso en el cual el desmembramiento de tres Estados (la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia) redujo en la aparición de veinticuatro unidades políticas independientes, afectando a más de 320 millones de personas. De ese total de aproximadamente cien millones de personas, 35 millones se encuentran en África Subsahariana, 15 millones en Asia y Oriente Medio y unos 13 millones en Europa Occidental y América del Norte. El número de refugiados a nivel global ascendía en 1970 a 2.5 millones de personas. Hacia 1983 había ascendido a 11 millones y en 1993 a más de 18 millones. Cada año, más de dos millones de personas buscan asilo en un país extranjero. A esto se suman los desplazamientos masivos dentro de países afectados por persecuciones o conflictos internos. El informe estima que hay 24 millones de personas desplazadas internamente, algunas atrapadas en medio de conflictos y sin posibilidad de buscar refugio en otros países.

31. Brasil	América	Étnico	Denuncias de persecución de tribus indígenas del Amazonas
32. Brasil/ Otros países	América	Ambiental	Reclamos de diferentes países por la deforestación del Amazonas
33. Brasil	América	Político-violento	Actividad esporádica de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en la región amazónica
34. Brasil	América	Narcotráfico	Crecimiento de la actividad del crimen organizado relacionado con el narcotráfico, en especial en las grandes ciudades y el Amazonas
35. Brasil	América	Político	Contrabando de armas desde Paraguay
36. Burundi	África	Étnico	Enfrentamientos entre etnias Hutu y Tutsi
37. Burundi	África	Migratorio	Masiva afluencia de refugiados rwandeses
38. Camboya	Asia	Político-violento	Actuación esporádica de las guerrillas del Khmer Rouge
39. Canadá	América	Independentista	Planteo secesionista de Quebec
40. Canadá/países europeos	América	Político	Control de las actividades pesqueras en el Atlántico Noroccidental
41. Chad	África	Étnico	Enfrentamientos entre etnias
42. Checa, Rep.	Europa	Narcotráfico	Expansión del narcotráfico
43. Chile	América	Político-violento	Actividad esporádica grupo terrorista Frente Patriótico Manuel Rodríguez (en principio, neutralizado)
44. China	Asia	Crimen Org.	Actuación de las Tríadas
45. China	Asia	Étnico	Problemas en relación a la situación de la etnia tibetana
46. China	Asia	Independentista	Tendencias independentistas de la etnia musulmana uighur
47. China	Asia	Político	Reclamos por la situación de grupos políticos minoritarios
48. China / India	Asia	Soberanía	Disputa fronteriza
49. China/India	Asia	Político	Respaldo hindú a los reclamos tibetanos
50. China/EE.UU.	Asia	Político	Rechazo de EE.UU. a la hipótesis de anexión compulsiva de Taiwán
51. China/EE.UU.	Asia	Político	Críticas por exportación de tecnologías misilísticas
52. China / Rusia	Asia	Soberanía	Indefinición de límites (acuerdo reciente entre ambos países)
53. Chipre	Asia	Político	Secesión del Norte, anexo a Turquía, respecto del Sur (Griegos).
54. Chipre/ Turquía	Asia	Proliferación	Adquisición chipriota de misiles S-300 rusos
55. Cisjordania	Asia	Étnico	Problemas en relación a colonias judías - actuación de grupos radicalizados
56. Colombia	América	Narcotráfico	Actividad del narcotráfico
57. Colombia	América	Político-violento	Actividad guerrillera vinculada con los cárteles de la droga
58. Colombia / Nicaragua	América	Soberanía	Disputa de soberanía por la zona de Cayo Quitasueño
59. Colombia / Nicaragua	América	Soberanía	Disputa de soberanía por la zona de Cayo Roncador.
60. Colombia / Nicaragua	América	Soberanía	Disputa de soberanía por la zona de Cayo Serrana.
61. Colombia / Venezuela	América	Narcotráfico	Actuación de grupos narcoterroristas en la frontera común
62. Colombia / Venezuela	América	Soberanía	Indefiniciones en relación a la jurisdicción sobre el Golfo de Maracaibo y su petróleo
63. Colombia/ EEUU	América	Narcotráfico	Presión de EEUU por denuncias de vinculación entre el narcotráfico y sectores del gobierno
64. Comoras	África	Político	Golpe de Estado apoyado por mercenarios
65. Congo	África	Político-violento	Actuación de grupos terroristas
66. Córcega	Europa	Político-violento	Actuación de movimientos independentistas
67. Corea del Norte	Asia	Proliferación	Denuncias acerca del uso de energía nuclear para fines bélicos
68. Corea del Norte	Asia	Proliferación	Denuncias acerca de la disposición de vectores balísticos
69. Corea del Norte/ Corea del Sur	Asia	Político	Tensiones esporádicas entre ambos Estados.
70. Crimea	Asia	Étnico	La minoría rusa de Crimea reclama autonomía
71. Croacia	Europa	Político	Difícil asimilación de las poblaciones de origen serbio en Eslavonia Oriental
72. Cuba / EE.UU.	América	Político	Diferencias políticas e ideológicas con los Estados Unidos. Bloqueo comercial
73. Cuba / EE.UU.	América	Soberanía	Presencia de una base militar de los Estados Unidos en la bahía de Guantánamo
74. Djibouti	África	Soberanía	Disputa de soberanía por parte de Somalia y Etiopía
75. Ecuador / Perú	América	Soberanía	Disputa de soberanía en la Sierra del Cóndor, actualmente en vías de solución
76. EE.UU.	América	Político-violento	Incremento actividad grupos racistas y milicias / atentados terroristas
77. EE.UU.	América	Independentista	Movimiento independentista pide la secesión de Puerto Rico
78. EE.UU.	América	Migratorio	Migración masiva de latinoamericanos (sobre todo mexicanos) indocumentados
79. EE.UU.	América	Fundamentalista	Presencia de células de grupos violentos de fundamentalistas islámicos
80. Egipto	África	Fundamentalista	Presencia de grupos violentos de fundamentalistas islámicos

81. Egipto/Sudán	África	Político	Control de los recursos del río Nilo
82. El Salvador/ Honduras	América	Soberanía	Disputa de soberanía.
83. Eritrea/ Yemen	África	Soberanía	Disputa sobre las islas Jabal Zuqur, Gran Hanish y Pequeña Hanish
84. España	África	Soberanía	Reclamos por parte de Marruecos
85. España	Europa	Migratorio	Ingreso masivo de inmigrantes, especialmente provenientes del Norte de África
86. España	Europa	Político-violento Independentista	Actividad terrorista del ETA
87. España /Reino Unido	Europa	Soberanía	Disputa por Gibraltar
88. Estonia	Europa	Étnico	Situación de la etnia minoritaria rusa
89. Etiopía	África	Étnico	Lucha entre el gobierno y las guerrillas de la etnia Oromo
90. Etiopía/Somalia	África	Soberanía	Reclamo de Somalia por el territorio de Ogadén
91. Ex-Yugoslav.	Europa	Crisis del Estado	Desintegración-independencia repúblicas que la conformaban
92. Ex-Yugoslav.	Europa	Étnico	Persecución/ matanzas de civiles por razones étnico-religiosas
93. Ex-Yugoslav.	Europa	Político	Reclamo griego sobre territorio de Macedonia / reivindicación independencia de Macedonia
94. Ex-Yugoslav.	Europa	Soberanía	Reclamos de soberanía de Serbia y Grecia
95. Ex- Yugoslav.	Europa	Independentista	Tendencia secesionistas en Kosovo
96. Fiji	Oceanía	Independentista	Movimientos independentistas piden secesión islas Rotuma
97. Filipinas	Asia	Fundamentalista	Presencia de grupos violentos de fundamentalistas islámicos
98. Filipinas	Asia	Político-violento	Presencia de grupos guerrilleros izquierdistas en islas del sur
99. Francia	Europa	Étnico	Ataques a inmigrantes / grupos étnicos
100. Francia	Europa	Migratorio	Ingreso masivo de inmigrantes, especialmente del Norte de África
101. Francia	Europa	Político-violento	Diversos hechos de violencia por grupos de extrema derecha
102. Francia	Europa	Fundamentalista	Presencia de grupos violentos de fundamentalistas islámicos
103. Francia	Oceanía	Independentista	Negociación independencia del territorio de Nueva Caledonia
104. Franja de Gaza	Asia	Étnico	Enfrentamiento de palestinos y árabes / acciones de grupos radicalizados
105. Georgia	Europa	Fundamentalista	Presencia de grupos violentos de fundamentalistas islámicos
106. Georgia	Europa	Independentista	Secesión del territorio en Abjazia
107. Georgia	Europa	Independentista	Reclamo de independencia de la etnia mayoritaria rusa de Adzaria
108. Georgia	Europa	Independentista	Reclamo de independencia de Osetia del Sur
109. Ghana	África	Étnico	Enfrentamientos entre tribus
110. Grecia/Turquía	Europa	Soberanía	Reclamo de Grecia sobre islas turcas del Egeo habitadas por griegos
111. Guatemala	América	Político-violento	Acciones de grupos guerrilleros
112. Guyana	América	Soberanía	Reclamo de soberanía de Venezuela por la zona de Esequibo
113. Haití	América	Crisis del Estado	Transición a la democracia apoyada por Naciones Unidas.
114. Hungría	Europa	Étnico	Tensión por la situación de minorías en la ex-Yugoslavia
115. Hungría/ Eslovaquia	Europa	Político	Control de los recursos del río Danubio
116. India	Asia	Independentista	Intentos de independencia de la región de Cachemira
117. India/Pakistán	Asia	Político	Respaldo paquistaní a los separatistas cachemiros
118. India/Pakistán	Asia	Político	Carrera armamentista en los campos convencional, de armas de destrucción masiva y vectores misilísticos
119. India	Asia	Religioso	Tensión entre el gobierno y el grupo religioso Sikh
120. India	Asia	Religioso	Enfrentamientos entre hindúes y musulmanes
121. India-China	Asia	Independentista	Respaldo hindu a los movimientos independentistas del Tíbet.
122. Indonesia	Asia	Político	Intensa represión de los independentistas de Timor Oriental
123. Irak	Asia	Étnico	Persecución de los kurdos (zona de seguridad) del KDP (Partido Democrático Kurdo) y del PUK (Unión Patriótica del Kurdistan)
124. Irak	Asia	Migratorio	Éxodo forzado de 200.000 kurdos y chiitas
125. Irak	Asia	Político	Continuidad de actitudes de Saddam Hussein percibidas como amenazantes por los Estados Unidos / bloqueo comercial
126. Irak	Asia	Religioso	Represión de la minoría chiita en el sur
127. Irak	Asia	Proliferación	Presunta disposición de armas de destrucción masiva
128. Irak/Irán	Asia	Político	Apoyo a los grupos opositores de la contraparte
129. Irak / Kuwait	Asia	Soberanía	Reivindicación de soberanía sobre Kuwait
130. Irán	Asia	Étnico	Enfrentamiento del gobierno con los partidos kurdos KOMALA (Comunista) y KDP (Partido Democrático Kurdo)
131. Irán	Asia/Africa	Fundamentalista	Promoción de la Revolución Islámica / bloqueo comercial
132. Irán	Asia	Proliferación	Denuncias por supuestos almacenamiento / intentos de producción de armas de destrucción masiva
133. Irán/Otros Estados	Asia	Soberanía	Disputa en relación a islas en el Golfo
134. Irán / Turquía	Asia	Político	Ataques a milicias kurdas en territorio iraní
135. Irán/Turquía	Asia	Político	Apoyo de Irán a Armenia y de Turquía a Azerbaidján en el conflicto respecto a Nagorno-Karabaj
136. Iraq / Turquía	Asia	Político	Ataques a milicias kurdas en territorio iraquí

137. Isla Guadalupe	América	Independentista	Acciones de grupos que exigen la independencia de Francia
138. Israel	Asia	Fundamentalista	Ataques de terroristas sionistas
139. Israel	Asia	Proliferación	Denuncias por supuestos desarrollos de armas nucleares
140. Israel/Irán	Asia	Político	Apoyo iraní a las actividades de grupos fundamentalistas antiisraelíes (Hezbollah, Hamas, Jihad Islámica Palestina)
141. Israel/Palestina	Asia	Político	Complicaciones en la retirada israelí de los antiguos territorios ocupados
142. Italia	Europa	Crimen Org.	Acciones violentas del crimen organizado contra el gobierno
143. Italia	Europa	Étnico	Ataques a etnias inmigrantes
144. Italia	Europa	Independentista	Tendencias secesionistas en la región norte
145. Italia	Europa	Migratorio	Ingreso masivo de refugiados, especialmente provenientes de la Ex-Yugoslavia y Albania
146. Italia/Eslovenia	Europa	Soberanía	Recamo de Italia por territorios perdidos luego de la Segunda Guerra Mundial
147. Japón	Asia	Crimen Org.	Acciones de grupos mafiosos [Yakuza, en particular]
148. Japón	Asia	Político-violento	Acciones terroristas de la secta "La Verdad Suprema"
149. Japón / Rusia	Asia	Soberanía	Ngociación soberanía islas ocupadas por Rusia en 1945
150. Japón / Corea del Sur	Asia	Soberanía	Disputas en torno a la soberanía de la isla Takeshima (Tokdo)
151. Kasajistán	Asia	Narcotráfico	Incremento del cultivo de drogas
152. Kenya	África	Étnico	Enfrentamientos entre etnias
153. Kenya	África	Migratorio	Migración masiva de somalíes, etíopes y sudaneses
154. Laos	Asia	Narcotráfico	Incremento del cultivo de drogas
155. Líbano	Asia	Político	Disputas territoriales
156. Líbano	Asia	Político-violento	Enfrentamientos entre grupos diversos
157. Líbano	Asia	Religioso	Presencia de grupos religiosos antagónicos
158. Líbano / Israel	Asia	Político-violento	Represalias mutuas entre milicias fundamentalistas y el Ejército israelí.
159. Líbano / Israel	Asia	Político-violento	Actividades de las milicias proisraelíes Ejército del Sur del Líbano (ESL)
160. Liberia	África	Crisis del Estado	Peligro de desintegración político-social
161. Libia	África	Político-violento	Denuncias por apoyo a grupos terroristas
162. Libia	África	Proliferación	Presunto desarrollo de armas químicas
163. Malasia/Tailandia	Asia	Soberanía	Disputa de soberanía
164. Marruecos	África	Independentista	Movimiento independentista Frente Polisario de Liberación
165. Marruecos/Argelia	África	Soberanía	Tensiones en el ex-Sahara Occidental (actualmente atenuadas)
166. Mauritania	África	Fundamentalista	Acciones de grupos violentos fundamentalistas
167. México	América	Narcotráfico	Presencia creciente del narcotráfico; casos resonantes
168. México	América	Político-violento	Acciones del Ejército Zapatista de Liberación.
169. Moldavia	Europa	Independetista	Reivindicación de independencia de la etnia rusa (Transdniéster)
170. Mozambique	África	Crisis del Estado	Peligro de desintegración político-social. Proceso exitoso de recomposición política
171. Myanmar	Asia	Crimen Org.	Presencia de ejércitos privados
172. Myanmar/Thailandia	Asia	Político	Acciones guerrilleras de la Organización Budista Kayia en la frontera entre ambos Estados
173. Ngorno-Karabaj	Asia	Migratorio	Éxodo forzado de cientos de miles de personas a Azerbaiján
174. Nicaragua	América	Político	Dificultades para completar la desmovilización militar
175. Níger	África	Político-violento	Enfrentamientos entre fuerzas del gobierno y las guerrillas bereberes en el norte del país
176. Nigeria	África	Crimen Org.	Presencia del crimen organizado
177. Nigeria	África	Étnicos	Enfrentamiento de etnias Yorubas y Hausas
178. Nigeria	África	Fundamentalista	Presencia de grupos fundamentalistas islámicos chiitas en el sur
179. Papúa-Nueva Guinea	Oceanía	Independentistas	Tendencias secesionistas en la isla Buganvilla
180. Paquistán	Asia	Fundamentalista	Acciones de grupos violentos de fundamentalistas islámicos
181. Paquistán	Asia	Narcotráfico	Aumento del cultivo de drogas
182. Paquistán	Asia	Proliferación	Denuncias de Estados Unidos / suspensión ayuda económica
183. Paquistán/Afganistán	Asia	Político	Respaldo de KABULA a movimientos fundamentalistas "taliban"
184. Perú	América	Étnico	Denuncias de esclavización de grupos indígenas por grupos narcoterroristas
185. Perú	América	Narcotráfico	Incremento del cultivo de drogas
186. Perú	América	Político-violento	Acciones terroristas de Sendero Luminoso y el MRTA
187. Polonia	Europa	Narcotráfico	Presencia de cultivos de drogas
188. Reino Unido	Europa	Independentista	Continuación conflicto Irlanda del Norte
189. Ruanda	África	Étnico	Enfrentamientos entre etnias Hutu y Tutsi
190. Ruanda	África	Crisis del estado	Riesgo de colapso del Estado
191. Rumania	Europa	Narcotráfico	Presencia de cultivos de drogas
192. Rumania / Hungría	Europa	Soberanía	Disputa de soberanía



193. Rusia	Asia	Crimen Org.	Presencia de grupos mafiosos
194. Rusia	Asia	Independentista	Enfrentamiento de independentistas chechenos con tropas federales rusas
195. Rusia	Asia	Independentista	Secesión del enclave de Osetia
196. Rusia	Asia	Proliferación	Estado crítico de material y armas nucleares; denuncias de contrabando de material sensible
197. Rusia/ Lituania	Europa	Político	Tránsito ruso al enclave de Kaliningrado
198. Rusia/ Ucrania	Europa	Político	Situación de las minorías rusas en Crimea
199. Senegal	África	Político-violento	Enfrentamientos entre fuerzas del gobierno y guerrillas de la tribu Diola
200. Sierra Leona	África	Crisis del Estado	Enfrentamientos entre fuerzas del gobierno y guerrillas
201. Siria	Asia	Narcotráfico	Aumento del cultivo de drogas
202. Siria	Asia	Político-violento	Presencia de las cúpulas de organizaciones terroristas fundamentalistas
203. Siria	Asia	Soberanía	Conflicto con Israel por las Alturas del Golán
204. Siria / Turquía	Asia	Político	Divergencias en relación al manejo de recursos hídricos comunes
205. Somalia	África	Crisis del Estado	Peligro de desintegración político-social
206. Somalia	África	Étnico	Enfrentamientos entre las etnias Haulye, Marchan e Isa
207. Somalia	África	Migratorio	Éxodo forzado de más de un millón y medio de personas
208. Spratley, Islas	Asia	Soberanía	Reclamos superpuestos de soberanía por parte de diversos Estados
209. Sri Lanka	Asia	Étnico	Enfrentamientos entre independentistas tamiles y el gobierno.
210. Sudáfrica	África	Étnico	Proceso de democratización (en vías de consolidación)
211. Sudáfrica	África	Étnico	Diversos conflictos étnicos
212. Sudán	África	Fundamentalista	Promoción de la Revolución Islámica; denuncias por respaldo a grupos fundamentalistas violentos (básicamente en el Maghreb)
213. Sudán	África	Religioso	Persecución de grupos no musulmanes
214. Sudán/ Uganda	África	Político	Mútuo respaldo a grupos opositores armados de la contraparte
215. Sudan/Egipto/ Etiopía	África	Soberanía	Control de los recursos hídricos de la cuenca del Nilo
216. Tadjikistán	Asia	Migratorio	Éxodo forzado de más de cien mil personas
217. Tailandia	Asia	Fundamentalista	Presencia de grupos fundamentalistas islamistas violentos
218. Taiwan	Asia	Político	Exigencia china de reincorporación e integración definitiva
219. Togo	África	Migratorio	Éxodo forzado de unas trescientas mil personas
220. Túnez	África	Fundamentalista	Presencia de grupos fundamentalistas islamistas violentos
221. Turquía	Asia	Étnico	Conflicto con el PKK (Partido de los Trabajadores Kurdos)
222. Turquía	Asia	Fundamentalista	Presencia de grupos violentos de fundamentalistas islámicos
223. Turquía	Asia	Político	Denuncias por la represión de grupos político-religiosos
224. Turquía	Asia	Religioso	Tensiones con países vecinos en relación al Islamismo (sobre todo Irán)
225. Turquía/Irak	Asia	Político	Tensiones por el manejo de recursos hídricos compartidos
226. Turquía/Siria	Asia	Político	Tensiones por el manejo de recursos hídricos compartidos
227. Tzajikistán	Asia	Fundamentalista	Presencia de guerrillas fundamentalistas
228. Tzajikistán	Asia	Narcotráfico	Incremento del cultivo de drogas
229. Uganda	África	Político-violento	Enfrentamiento entre fuerzas gubernamentales y guerrillas
230. Uzbekistán	Asia	Narcotráfico	Incremento del cultivo de drogas
231. Yemen	África	Crisis del Estado	Tensiones en el proceso de reunificación
232. Zaire	África	Crisis del Estado	Inestabilidad político-social.
233. Zaire	África	Étnico	Enfrentamientos armados entre diversas fuerzas (en vías de resolución)

## ANEXO III

## CUADRO III - FUENTES DE RIESGO E INESTABILIDAD

## [DISTRIBUCION GEOGRAFICA Y POR TIPO DE FENOMENO]

Carácter /continente	África	América	Antártida	Asia	Europa	Oceanía	Total	%
Ambiental	0	1	1	0	0	0	2	1,0
Crimen Organizado	1	0	0	3	1	0	5	2,5
Crisis del Estado	6	1	0	1	2	0	10	5,0
Étnico	12	2	0	8	9	1	32	16,0
Fundamentalista	3	0	0	7	1	0	11	5,5
Independentista	1	4	0	3	7	2	17	8,5
Migratorio	4	1	0	4	4	0	13	6,5
Narcotráfico	0	7	0	8	3	0	18	9,0
Político	1	2	0	13	2	0	18	9,0
Político-violento	6	7	0	7	4	0	24	12,0
Proliferación	2	0	0	5	0	1	8	4,0
Religioso	1	0	0	6	2	0	9	4,5
Soberanía	6	11	1	9	5	0	32	16,0
Total	43	36	2	74	40	4	199	100
%	21,6	18,0	1,0	37,1	20,1	2,0	100	

Fuente: ELABORACION SOBRE LA BASE DE DATOS DE DIVERSAS FUENTES [VER ACLARACIONES METODOLOGICAS EN ANEXO IV]

## **ANEXO IV**

### **FUENTES CONSULTADAS PARA LA ELABORACION DEL CUADRO II**

### **FUENTES DE RIESGO E INESTABILIDAD**

#### **Publicaciones especializadas**

*Revista Tecnología Militar* [Período 1993-1995]

*Arms Control Today* [Período 1993-1995]

*Strategic Survey 1992-1993*, The International Institute for Strategic Studies (Londres: Brassey's, 1993)

*Strategic Survey 1993-1994*, The International Institute for Strategic Studies (Londres: Brassey's, 1994)

#### **Documentos oficiales en materia de defensa y seguridad internacional**

*White Paper / 1994*, Federal Ministry of Defence, Alemania, Abril 1994.

*Defending Australia - Defence White Paper / 1994*, Australia, 1994.

*1994 Defence White Paper*, Canada, 1994.

*Defense White Paper 1994-1995*, Corea, 1995.

Annual Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress,  
Department of Defense, Estados Unidos, febrero 1995.

*Defense of Japan / 1993*, Japon, 1993.

*Livre Blanc sur la Defence*, Francia 1994.

*Statement on the Defence Estimates / 1994*, Reino Unido, 1994.

#### **Documentos de las Naciones Unidas**

"Documento de base: Problemas y peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo," *Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada*, realizada en Nápoles, los días 21 a 23 de Noviembre de 1994.

"Conclusiones y recomendaciones" de la reunión celebrada en Courmayeur (Italia), del 18 al 20 de Junio de 1994, en vinculación con la "Conferencia Internacional sobre la Prevención y Represión del Blanqueo de Dinero y el Empleo del Producto del Delito: Un Enfoque Global," Nápoles, 21 a 23 de Noviembre de 1994.

"Informe de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada," celebrada en Nápoles (Italia), del 21 al 23 de noviembre de 1994, de conformidad con la resolución 48/103 de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1993 y la Resolución aprobada por la Asamblea General "Medidas para eliminar el terrorismo internacional" [sobre la base de Informe de la Sexta Comisión ( A./49/743)] del 17 de febrero de 1995.

#### **Diarios**

Período de observación: Septiembre de 1993 a Septiembre de 1995

Diario Ambito Financiero

Diario Clarín

Diario El Cronista Comercial

Diario La Nación

Diario La Prensa

Diario Página/12

**Aclaración:** El cuadro se confeccionó con el objetivo principal de reflejar la diversidad y cantidad de situaciones en el nuevo escenario internacional que constituyen o pueden constituir amenazas de diverso tipo o fuentes de riesgo e inestabilidad. Para tal propósito, se efectuó deliberadamente con un bajo nivel de discriminación, poniendo mayor énfasis en la provisión de información que pueda resultar de utilidad para la identificación de tendencias que en la precisión metodológica.



