



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
RELACIONES INTERNACIONALES

**“EL DETERIORO DEL TRATADO SOBRE FUERZAS
ARMADAS CONVENCIONALES EN EUROPA (2001-
2008) Y SU REPERCUSIÓN EN EL MARCO DE
SEGURIDAD REGIONAL”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
**LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

PRESENTA:

XIMENA MARISOL VARELA AMAYA

ASESORA: DRA. MARÍA CRISTINA ROSAS GONZÁLEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Al llegar al fin de este camino tan arduo como provechoso vienen a mi mente las valiosas personas, los lugares y las instituciones que hicieron posible el alcance de esta gran meta en la historia de mi vida. Es por ello que destino este pequeño espacio para reconocer el aporte que cada una de ellas ha brindado para volver este sueño una hermosa realidad.

Primordialmente, debo agradecer a mis padres, **Luis y Evangelina**, quienes con su infinito amor y apoyo me inculcaron el gusto por el estudio, me dieron libertad para elegir mi propio camino y me enseñaron a perseguir mis sueños. Hoy me llena de orgullo poder retribuirles todo su esfuerzo, esperando poder ser algún día como ellos.

Agradezco también a mi segundo hogar, la **Universidad Nacional Autónoma de México**, por haberme dado cobijo en sus recintos, donde cursé la Licenciatura y pude disfrutar del aprendizaje de idiomas y de actividades deportivas y culturales. En este sentido, agradezco especialmente a la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**, y a sus admirables profesores que me formaron en la disciplina de Relaciones Internacionales.

Asimismo, expreso mi más sincero agradecimiento y mi profunda admiración a la **Dra. María Cristina Rosas González**, quien además de dirigir la presente Tesis fue la profesora que me enseñó la pasión por los temas de Desarme y Seguridad Internacional durante la carrera. Gracias también por permitirme participar en sus proyectos de investigación y vivir la experiencia de ser su profesora adjunta.

De igual forma, expreso mi gratitud hacia los sinodales que respaldaron mi proceso de titulación: **Dr. Leopoldo González Aguayo, Dra. Rosa María Piñón Antillón, Mtro. Alfonso Aragón Camarena y Mtra. Yadira Galvez Salvador**.

Igualmente, reconozco y agradezco al **Colegio México Bachillerato** y a sus profesores, por sentar en mí las bases éticas y académicas que me han convertido en la persona y la profesionista que soy ahora.

Y en un nivel más personal, deseo agradecer a los familiares y amigos que han estado conmigo, motivándome a caminar siempre hacia adelante. Comienzo por

nombrar a mis hermanos, **Luis y Alexa**, a quienes agradezco su amor y confianza. Ellos me enseñaron a discutir, batallar y conciliar con otras formas de pensamiento, acercándome así –sin pensarlo- al camino de la Diplomacia.

Doy gracias a mis abuelas, **Eva y Conchita**, por ser ejemplos cercanos de mujeres fuertes que nunca se rindieron ante los obstáculos de la vida. Y de quienes he aprendido los valores más importantes: la unión familiar y el trabajo. Esta es la primera tesis que escribe una nieta de ambas. Agradezco también a los tíos, tías, primos, primas y sobrinos que nunca dejaron de echarme porras para finalizar este trabajo.

Reconozco que mi experiencia como estudiante no hubiera sido lo que fue sin los tintes radiantes de mis maravillosos amigos. Agradezco a **Carolina**, por enseñarme el valor de la amistad y por acompañarme a lo largo de casi toda mi vida, llenándola de risas. A **Alma**, por ser mi hermana, mi cómplice, mi equipo, la persona más bella de la Facultad y lo mejor que me pudo suceder en mi paso por la UNAM. Y a “mi otra familia”, mis amigos del Colegio México Bachillerato: **Alberto, Ahtziri, Sergio, Roxana, Hugo, Liliana y Federico**, con quienes he compartido el camino hacia la madurez.

Y por último, pero nunca menos importante, agradezco a mi novio **Rafael**, por haber compartido conmigo el año que me tomó escribir esta tesis y los procesos que vinieron después, por haberme escuchado en momentos de frustración, por empujarme a continuar con alegría, y por darme la oportunidad de construir un sendero juntos. *Porque te quiero a ti, porque te quiero, se hace más corto el camino aquel.*

La presente tesis agradece su origen y financiamiento al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), particularmente al Proyecto “La seguridad nacional de México frente a la agenda de seguridad internacional post 11 de septiembre de 2001”, con clave IN300809 y vigencia de enero de 2009 a diciembre de 2011; cuya responsable fue la Doctora María Cristina Rosas González; y de la cual formé parte como becaria de enero a diciembre de 2010 y de agosto a diciembre de 2011.

*El hombre es, por naturaleza,
un animal político.*

-Aristóteles

*La guerra es una invención de la mente humana;
y la mente humana también puede inventar la paz.*

-Winston Churchill

*Cuando me preguntaron sobre algún arma
capaz de contrarrestar el poder de la bomba atómica
yo sugerí la mejor de todas: La paz.*

-Albert Einstein

*Si la guerra es el fracaso de la diplomacia,
entonces la diplomacia, bilateral y multilateral,
es nuestra primera línea de defensa.
El mundo, hoy en día, gasta miles de millones
preparándose para la guerra;
¿No deberíamos gastar uno o dos mil millones
preparándonos para la paz?*

-Kofi Annan

Índice

Índice de siglas.....	5
Índice de cuadros.....	7
Índice de gráficos.....	7
Introducción.....	8
1. Marco Teórico-Conceptual: El análisis de la seguridad en la disciplina de Relaciones Internacionales.....	15
1.1. La seguridad como objeto de estudio en las Relaciones Internacionales..	18
1.1.1. ¿Qué entendemos por seguridad?.....	18
1.1.2. Nociones sobre seguridad nacional e internacional.....	20
1.1.3. Primeras concepciones de la seguridad internacional a través de la filosofía política: Thomas Hobbes, Immanuel Kant y Hugo Grocio...	26
1.1.4. Aportaciones de la Geopolítica en la construcción de modelos.....	35
1.1.4.1. La escuela alemana del espacio vital.....	37
1.1.4.2. Las teorías geopolíticas de la extensión territorial: Mahan, Mackinder y Spykman.....	39
1.1.4.3. Geopolítica y estrategia.....	43
1.1.5. Enfoques teóricos de Relaciones Internacionales y su contribución al estudio de la seguridad internacional.....	51
1.1.5.1. Los enfoques tradicionales: Idealismo, Realismo y Constructivismo.....	52
1.1.5.2. Los nuevos enfoques: Neorrealismo, Teoría general de los sistemas, Conductivismo, Globalismo y Regionalismo.....	66
1.1.5.3. La Teoría de los Complejos de Seguridad Regional: un marco teórico para el análisis contemporáneo.....	83
1.1.5.3.1. Descripción y conceptos clave.....	85
1.1.5.3.2. Los complejos de seguridad internacional en el mundo.....	87

1.2. Hacia una definición más amplia de seguridad internacional.....	96
1.2.1. De la seguridad militar a la seguridad humana.....	98
1.2.2. La seguridad internacional post 11 de septiembre de 2001.....	102
1.2.3. La agenda multinivel de seguridad internacional.....	104
1.3. Modelos explicativos de la seguridad regional e internacional.....	110
1.3.1. Modelos basados en la visión “restringida” de la seguridad: El tipo ideal de la mutualidad, los regímenes internacionales, la teoría de la integración, el modelo de seguridad colectiva y el modelo de la paz democrática.....	111
1.3.2. Modelos basados en la visión “amplia” de la seguridad: El modelo de seguridad global, el modelo de seguridad societal y el modelo de la seguridad humana.....	117
2. El Deterioro del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa.....	120
2.1. El Desarme y la limitación de armamentos en la agenda amplia de seguridad.....	122
2.1.1. Regulación de la acumulación y el uso de la fuerza militar.....	126
2.1.1.1. Tipos de armamentos.....	127
2.1.1.2. Historia de la regulación y la limitación de armamentos....	134
2.1.1.3. ¿Qué, cuándo y cómo limitar?.....	138
2.1.2. Las armas convencionales.....	140
2.1.2.1. Conceptualización y clasificación.....	140
2.1.2.2. Esfuerzos encaminados a la regulación y limitación.....	144
2.1.2.3. Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: el Registro de Armas Convencionales de la ONU.....	149
2.2. El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa: una revisión general del problema.....	151
2.2.1. Antecedentes: el largo proceso de distensión bipolar.....	152
2.2.2. Contenido general del Tratado.....	158
2.2.3. Ratificación y problemas de aplicación.....	162

2.2.4. El Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE.....	165
2.3. La inobservancia simultánea de Rusia y la OTAN.....	167
2.3.1. La aplicación del FACE en Rusia: primeros problemas y contradicciones posteriores.....	168
2.3.1.1. Desintegración de la URSS y reconfiguración de las fronteras en Europa.....	168
2.3.1.2. Dos flancos al interior de Rusia: Cáucaso del Norte y Leningrado.....	174
2.3.1.3. Intereses rusos en Europa Oriental y el Mar Negro: militarización de las fronteras.....	180
2.3.2. Estados Unidos y la expansión de la Alianza Noratlántica hacia el este ex socialista.....	184
2.3.2.1. Primera ampliación de la OTAN hacia Europa Oriental: la importancia de Polonia y República Checa y Hungría.....	184
2.3.2.2. La suspensión del Tratado ABM entre Estados Unidos y Rusia.....	189
2.3.2.3. Segunda ampliación de la OTAN hacia Europa Oriental: la importancia de los países Bálticos.....	193
2.3.2.4. La suspensión del Tratado FACE por parte de Rusia en 2007.....	197
3. Consecuencias de la crisis del Tratado FACE en el marco de seguridad regional.....	201
3.1. Recuento de la situación posterior a la retirada de Rusia: reacciones, balances y soluciones.....	203
3.1.1. Reacción de los Estados Parte ante la crisis del FACE.....	204
3.1.2. Contribuciones del FACE a la seguridad Europea.....	208
3.1.3. ¿Qué implica el fracaso del FACE?.....	212
3.1.4. Opciones para revitalizar el régimen de limitación de armas convencionales.....	216
3.1.4.1. Primera opción: Mantener el actual estatus quo y	

enfrentar las consecuencias.....	217
3.1.4.2. Segunda opción: Alguien tiene que ceder.....	218
3.1.4.3. Tercera opción: el Paquete de Acción Paralela de la OTAN.....	221
3.1.4.4. Cuarta opción: Un Paquete de Acción Paralela más amplio.....	225
3.1.4.5. Una propuesta personal.....	230
3.2. Impacto en la esfera militar.....	233
3.2.1. Gasto militar, producción y transferencia de armas convencionales en el continente.....	234
3.2.2. Otros instrumentos para regular el uso de la fuerza convencional: El Documento de Viena y el Tratado de los Cielos Abiertos.....	239
3.2.3. Las relaciones Rusia-OTAN tras la crisis del Tratado FACE.....	245
3.2.4. El escudo antimisiles de Estados Unidos en Europa ¿Un peligro para Rusia?.....	251
3.3. Implicaciones en materia de seguridad energética.....	258
3.3.1. Seguridad energética y dependencia europea.....	259
3.3.2. El nuevo transimperialismo ruso y sus intereses en Europa.....	263
3.3.3. Las redes comerciales del petróleo y el gas.....	270
3.3.4. Conflictos armados en las rutas del gas: la guerra ruso-georgiana de 2008.....	279
3.3.5. Ucrania, entre Rusia y Occidente.....	282
Conclusiones.....	287
Fuentes consultadas.....	302

Índice de siglas

ABM	Tratado sobre Misiles Anti Balísticos
ADM	Armas de Destrucción Masiva
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APP	Asociación Para la Paz
ATT	Tratado sobre el Comercio de Armas
CCAN	Consejo de Cooperación del Atlántico Norte
CEI	Comunidad de Estados Independientes
COCOM	Comité Coordinador de los Controles de Exportación Multilaterales
COR	Consejo OTAN-Rusia
CPC	Consejo Permanente Conjunto
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación Europea
CSR	Complejo de Seguridad Regional
DV-99	Documento de Viena de 1999
ENA	Estados Nuclearmente Armados
EuroDAM	Sistema Europeo de Defensa Anti Misiles
FACE	Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa
ICMB	Misiles Balísticos Intercontinentales
IDE	Iniciativa de Defensa Estratégica
INF	Tratado de Eliminación de Misiles Nucleares de Mediano y Corto Alcance
MBFR	Pláticas sobre la Reducción Mutua y Balanceada
MFCS	Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad
MTCR	Régimen de Control de la Tecnología de Misiles
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCS	Organización para la Cooperación de Shangai
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte

OTSC	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
OTV	Organización del Tratado de Varsovia
PAP	Paquete de Acción Paralela
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PLAE	Pláticas sobre Limitación de Armas Estratégicas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RAE	Real Academia de la Lengua Española
RPN	Revisión de la Postura Nuclear
SALT	Tratado de Limitación de Armas Estratégicas
SIPRI	Instituto para la Investigación sobre la Paz Internacional de Estocolmo
START	Tratado de Reducción de Armas Estratégicas
TCA	Tratado de los Cielos Abiertos
TNP	Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Índice de cuadros

Cuadro 1: Dimensiones de la seguridad humana.....	100
Cuadro 2: Armamentos Convencionales clasificados por el Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas.....	142

Índice de gráficos

Gráfico 1: Miembros europeos de la OTAN (verde) y el Pacto de Varsovia (rosa) en 1988.....	157
Gráfico 2: Zonas flanco y cantidad de fuerzas armadas convencionales permitidas.....	175
Gráfico 3: El Cáucaso Norte.....	177
Gráfico 4: Mapa del Mar Báltico y ubicación de Kaliningrado y San Petersburgo.....	194
Gráfico 5: El escudo antimisiles de la OTAN.....	256
Gráfico 6: La esfera de influencia rusa.....	269
Gráfico 7: Los gaseoductos Corriente Azul y Corriente de Sur.....	273
Gráfico 8: Ruta del gaseoducto Corriente del Sur.....	274
Gráfico 9: El gaseoducto Corriente del Norte.....	275

Introducción

El 12 de diciembre de 2007 la Federación Rusa (en adelante, Rusia) declaró su retirada unilateral del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE). Este tratado, firmado en noviembre de 1990 por los países miembros del Pacto de Varsovia (u Organización del Tratado de Varsovia, OTV) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), surgió con el fin de alcanzar un objetivo hasta entonces jamás logrado: establecer un sistema de equilibrio de fuerzas armadas convencionales entre las dos grandes alianzas militares del momento.

El FACE fue firmado para evitar la posibilidad de que se desatara un nuevo conflicto armado sobre Europa, como resultado de la expansión militar de Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La importancia de regular el despliegue de armas convencionales en el continente se respaldaba en un hecho, para entonces, incuestionable: los grandes conflictos bélicos llevados a cabo en Europa a lo largo del siglo XX se habían desarrollado principalmente por medio de este tipo de armas y no con el uso de armas de destrucción en masa¹.

El ejemplo por excelencia es el caso de las Guerras Mundiales. En ambos conflictos los ataques se realizaron prácticamente a través de la guerra convencional, por medio del uso masivo de tanques de batalla, vehículos de combate acorazados, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, submarinos, cohetes y lanzadores².

Para finales de los años ochenta del siglo pasado, la expansión de dos alianzas militares de similar capacidad de combate pero ideología contraria sobre Europa, preocupaba a los estados involucrados, pues tornaba latente la posibilidad de que estallase una nueva guerra en el continente. Tanto para líderes gubernamentales como para especialistas internacionales, resultaba evidente que las probabilidades eran altas

¹ Cfr; Organización de las Naciones Unidas, *Las Armas Convencionales*. UNIDIR, Nueva York, 2007. Disponible en: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2336.pdf>, consultado el 12/12/09 a las 13:00 hrs.

² Estas armas constituyen las siete categorías que la ONU distingue para clasificar a los armamentos convencionales. Cfr; Organización de las Naciones Unidas, *United Nations' Register of Conventional Arms*, "United Nations: Peace and Security through disarmament", Oficina de Asuntos de Desarme, Nueva York, 2009. Disponible en: <http://disarmament.un.org/cab/register.html> consultado el 8/10/09 a las 21:30 hrs.

y sumamente riesgosas, sobre todo en lo relativo al miedo de que ocurriera un ataque sorpresa por parte de alguno de los dos bandos.

Por tal razón, y tras varios años de pláticas y negociaciones, los líderes gubernamentales de Estados Unidos y la URSS convinieron que era necesario alcanzar un acuerdo que propiciara la distensión bilateral en materia de armamentos convencionales³. Así surgió el Tratado FACE, un instrumento políticamente vinculante que –junto con otros pactos de naturaleza similar- auguraba el fin del conflicto bipolar desarrollado a lo largo de las cinco décadas pasadas.

Al tiempo que fue firmado, el FACE constituía “[...] el más ambicioso régimen de control y limitación de armamento convencional en la historia de Europa y del mundo”⁴, ya que establecía por primera vez un límite en el número de fuerzas militares de este tipo que podrían ser desplegadas en el viejo continente, acompañado de un riguroso sistema de verificación e inspección multilateral que durante varios años fomentó la transparencia entre los signatarios.

La firma del FACE brindó seguridad a sus miembros, pues entre otras cuestiones despejó los miedos de una tercera Guerra Mundial, aseguró que la reunificación de Alemania no constituiría una amenaza, sirvió como plataforma para la redistribución de los arsenales convencionales del Pacto de Varsovia tras la desintegración de la URSS, y concilió temporalmente los intereses de Estados Unidos y Rusia sobre el continente europeo.

Aunado a lo anterior, el Tratado se encargó de fomentar la confianza y la transparencia entre los países de Europa gracias al intercambio de información y al mecanismo de inspección de bases militares. Por tales motivos fue considerado una condición fundamental para dar fin a la Guerra Fría y fortalecer el sistema de seguridad euro-atlántica a favor de todos los Estados del continente. De hecho, tanto políticos como militares no dudaron en calificarlo como “la piedra angular de la seguridad europea”.

³ Cfr. Crockatt, Richard; *The Fifty Years War. The United States and the Soviet Union in World Politics 1941-1991*. Editorial Routledge, Londres, 1996, p. 361.

⁴ McCausland, Jeffrey; *El Tratado Sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa: Las Amenazas desde los Flancos*, Revista Air & Space Power Journal, Estados Unidos, 1996. Disponible en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/1996/1trimes96/mccausland.html>, consultado el 30/10/09 a las 17:00 hrs.

Sin embargo, en la última década se ha visto agravado por la incapacidad para satisfacer las demandas de las Partes que lo firmaron. Como resultado del colapso soviético, la expansión de la ideología capitalista en Europa oriental, la existencia de dos zonas flanco⁵ reguladas por el FACE al interior del territorio ruso, y el hecho de que Rusia quedara posicionada como heredera militar del Pacto de Varsovia; el balance original del Tratado se ha visto modificado a favor de la OTAN, lo que ha causado las continuas demandas rusas y el incremento del poderío militar de la Alianza Noratlántica a favor de Estados Unidos sobre el territorio europeo.

Conjuntamente, los cambios a nivel geopolítico y militar que han ocurrido sobre Europa desde comienzos del actual siglo han ocasionado que las Partes sean cada vez más incapaces de cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, a pesar de que esto ha generado un choque de intereses entre las mismas, ninguna de ellas pensó antes en llegar a suspender el Tratado que daba vida al régimen de limitación de armas convencionales.

Hasta que en 2007 el gobierno de Vladimir Putin anunciara su retirada del mismo. Evidentemente, el hecho de que un miembro tan importante como lo era Rusia abandonara el ya consolidado régimen de limitación demostraba un hecho delicado: el Tratado atravesaba una crisis que cuestionaba su capacidad para seguir manteniendo la paz en Europa.

Los meses siguientes, líderes políticos y analistas internacionales auguraron el fin inevitable de la estructura de seguridad diseñada por el FACE, puesto que el gobierno ruso se manifestó en contra de adoptar nuevamente el Tratado, mientras que la OTAN negó la posibilidad de efectuar un ajuste al documento original para restablecer el balance de fuerzas o disminuir su presencia en el continente. Si el Tratado se colapsaba, sería la primera vez que un régimen de limitación de armamentos tan eficiente como lo fue el FACE se desarticularía.

⁵Como resultado de la desintegración de la URSS, antes de la ratificación del Tratado se incluyeron restricciones territoriales suplementarias en los denominados flancos. Se trataba de zonas especiales donde el límite de armamentos para cada Parte sería mucho menor al acordado en el Artículo IV del Tratado. Las regiones convertidas en flanco fueron: la totalidad de Bulgaria, Rumania, Moldavia, Armenia, Georgia y Azerbaiyán; los distritos militares del Cáucaso Norte y Leningrado en lo que estaba por convertirse en la Federación Rusa; y el tercio sudoriental de Ucrania.. *Cfr; Op. Cit.*

Frente a esta situación, durante los primeros meses del 2008 tanto la OTAN como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) intentaron traer a Rusia de vuelta a la mesa de negociación, sin éxito, pues ninguna de las soluciones propuestas para revitalizar el Tratado resolvía las demandas del Kremlin. Naturalmente, la OTAN no estaba dispuesta a ceder sus intereses a favor de Rusia. Por tal motivo, se llegó a pensar que no existiría salida para la crisis del FACE, puesto que ya estaba destinado a su fin.

Tan sólo una nueva guerra convencional en el continente podría poner a prueba la relevancia de salvar el régimen del FACE. Y así ocurrió. El 7 de agosto de 2008 se desencadenó en Georgia un conflicto bélico protagonizado por las fuerzas del gobierno y las repúblicas de Osetia del Sur y Abjasia. Estas últimas recibieron el apoyo militar de Rusia para poder combatir al ejército georgiano, lo que el gobierno tradujo como una declaración tácita de guerra por parte del Kremlin. Estalló entonces la guerra ruso-georgiana. Por primera vez en la historia dos estados de la OCSE y miembros del FACE se enfrentaban en una campaña bélica.

La OTAN, que previamente había anunciado sus planes de incorporar a Georgia a la Alianza, reprobó las acciones de Rusia y le exigió su retirada del Cáucaso Sur. El conflicto entre Georgia y Rusia terminó cinco días después, con la aceptación de un plan de paz que obliga a ambos bandos a regresar a la posición que mantenían hasta antes del conflicto. Sin embargo, Rusia reconoció la independencia de las repúblicas separatistas⁶.

Lo sucedido en Georgia motivó a los estados europeos a repensar el futuro del FACE. Pronto volvieron reconocer la importancia que tenía revitalizar el régimen de limitación de armas convencionales sobre el continente para evitar otra experiencia como la vivida en el Cáucaso Sur. Y nuevamente comenzaron a surgir propuestas para salvar al Tratado.

Hasta ahora no se ha logrado elaborar una propuesta que satisfaga las demandas de Rusia al mismo tiempo que sea aprobada por la OTAN. Sin embargo, los

⁶ Peirotti, Sol; *Rusia suspende su participación en el Tratado CFE*. Reporte Cáucaso, Rusia, Septiembre de 2007. Disponible en: http://www.reportercaucaso.com/analisis/index.php?option=com_content&view=article&id=70:putin-cfe&catid=37:articulos-actualidad&Itemid=64, consultado el 15/11/09 a las 19:00 hrs.

académicos y analistas siguen trabajando en la formulación de soluciones capaces de resolver la crisis del FACE. Es posible que la única forma de responder integralmente a la crisis del FACE radique –antes que nada- en reconocer los segmentos que compusieron su problemática original. En otras palabras, si se pretende reavivar el régimen – o sustituirlo por otro que sea capaz de dar mejor respuesta y eficacia- primero debemos preguntarnos qué causó su deterioro y por qué.

La intención de quien escribe estas líneas es estudiar dos problemáticas. En primer lugar, la actual crisis por la que atraviesa el FACE, con sus causas y consecuencias, y las propuestas que han surgido para evitar que éste se colapse, pues queda claro que su desarticulación podría acarrear nuevas amenazas al marco de seguridad europeo. Y en segundo lugar, la posible limitación de los armamentos convencionales a nivel regional y su relación con el fortalecimiento de las seguridades nacionales a partir del caso europeo.

Un objetivo primordial de esta investigación será demostrar que el armamento convencional puede ser limitado (como ha sucedido con otro tipo de armamentos) sin que esto signifique afectar la seguridad nacional de cada Estado; al contrario, haciendo que ésta se vea beneficiada, principalmente a nivel regional. Por ello se analizará el caso del Tratado FACE, es decir, el único esfuerzo regional existente surgido a partir de tal situación, y cuyo reciente deterioro ha revelado la importancia de contar con un instrumento como éste en un continente que ha sido escenario de cruentas guerras convencionales.

Para los fines antes mencionados, la hipótesis central que la presente tesis pretende comprobar es que el deterioro del Tratado FACE se produjo por dos factores; en primer lugar, por la reconfiguración de las fuerzas político-militares en el continente europeo a partir de la Guerra Fría; y en segundo lugar, por la inobservancia simultánea de sus principales partes, Rusia y la OTAN. Como ambos actores contribuyeron de forma paralela al desgaste del Tratado, su participación dentro del régimen del FACE debe ser analizada para comprender la actual crisis y –más adelante- desarrollar una solución.

La razón que alimenta la importancia de analizar el deterioro del Tratado FACE y su actual crisis radica en la esencia misma del estudio de las Relaciones

Internacionales como disciplina, puesto que -en su forma más tradicional- esta disciplina social busca explicar las causas, las consecuencias y la relación estrecha entre los fenómenos de paz y guerra en la sociedad internacional.

Esta relación de fenómenos, ahora conocida también como el binomio cooperación-conflicto, da vida a una serie de interacciones que hacen posible la convivencia entre los estados. En materia militar, para evitar el conflicto bélico (o bien, el recurso de la guerra armada) los estados reconocen la importancia de regularse a través de normas que conforman el Derecho Internacional.

Cuando tales normas son violadas, la única manera de comprender el por qué de su incumplimiento es a través de un estudio de política internacional que permita al investigador identificar a los actores que conforman la problemática generada y los intereses que impulsan el comportamiento de los mencionados actores en el escenario internacional.

La investigación que el lector tiene en sus manos pretende analizar la conducta de dos actores de las Relaciones Internacionales –un Estado (Rusia) y una organización militar internacional (OTAN)- sobre un escenario donde además de los intereses militares se encuentran presentes los intereses geopolíticos y económicos.

Por todo lo anterior, el estudio del deterioro del FACE enriquece a las Relaciones Internacionales por que combina elementos teóricos (del realismo político, el idealismo, la teoría de la organización internacional, la teoría general de sistemas y la geopolítica, entre otros), con elementos prácticos tales como la política exterior y la actuación de los gobiernos en torno a la defensa de los intereses estatales.

Para demostrar la hipótesis y cumplir con los objetivos de investigación, el presente trabajo se dividirá en tres capítulos. En el primer capítulo se expondrán los fundamentos teóricos y conceptuales que permiten analizar los temas de seguridad a la luz de las Relaciones Internacionales. Para ello primero se abordarán las nociones básicas de seguridad nacional e internacional; se repasarán las primeras concepciones de la seguridad internacional a partir de la filosofía política; se revisarán las aportaciones de la Geopolítica en la elaboración de teorías; se estudiará la contribución de los enfoques teóricos de Relaciones Internacionales; y se explicará la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional de Buzan y Waever. Luego se hablará sobre el

proceso que ha sufrido la agenda de seguridad internacional para dejar de ser concebida únicamente en términos militares y *ampliarse* hacia otras esferas que también afectan el bienestar del Estado y del ser humano. Y finalmente, se expondrán algunos modelos explicativos de la seguridad regional e internacional.

En el segundo capítulo se describirá el deterioro del Tratado FACE y se analizarán las razones que motivaron el mismo. Primero se desglosará un breve marco conceptual sobre el Desarme y la limitación de armamentos en la agenda amplia de seguridad con el fin de que el lector comprenda la naturaleza de los temas que serán tratados. Después se efectuará una revisión general del problema del FACE; los antecedentes que propiciaron su origen, su contenido general, su proceso de ratificación, sus primeros problemas de aplicación y las causas por la que fue firmado su Acuerdo de Adaptación. Finalmente, se estudiará la participación de Rusia y la OTAN con el fin de descubrir las acciones que desvirtuaron la esencia del Tratado.

Y para concluir la investigación, en el tercer y último capítulo se tratará la actual crisis del FACE y se revisará su impacto en el marco de seguridad regional. Primero se expondrá un recuento de la situación posterior a la retirada de Rusia; revisaremos las reacciones de los Estados Parte, las contribuciones del Tratado a la seguridad continental y las implicaciones que tendría su fracaso; posteriormente, se analizarán las opciones que han surgido para revitalizar el régimen de limitación de armas convencionales y se presentará una propuesta personal. Luego se inspeccionarán las repercusiones ha tenido el deterioro del Tratado sobre la esfera militar; en lo referente al gasto militar, la afectación de otros tratados para regular el uso de la fuerza convencional, la relación entre Rusia y la OTAN, y las implicaciones del escudo antimisiles que Estados Unidos pretende instalar sobre Europa central. Finalmente, se revisará el impacto de la crisis en materia de seguridad energética; el reposicionamiento de Rusia como una potencia, la dependencia energética de Europa con respecto del gas ruso, los conflictos armados en las rutas del petróleo y el gas, y la situación de los estados tapón que se ubican entre Rusia y Occidente.

I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL: EL ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD EN LA DISCIPLINA DE RELACIONES INTERNACIONALES

El 26 de junio de 1945 se firmó en San Francisco la Carta de las Naciones Unidas, en cuyo preámbulo los países signatarios convinieron en expresar su anhelo por un mundo sin guerras⁷. El documento – por medio del cual se fundó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) – consistió en un esfuerzo por dar fin a la posibilidad de repetir un evento tan violento y costoso como lo fue la Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Aún sin imaginarse lo que sucedería casi dos meses más tarde en Hiroshima y Nagasaki, los miembros fundadores de la ONU refrendaron en la Carta su compromiso de “unir fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”⁸, a fin de asegurar que la fuerza armada no se utilizaría más que en servicio del interés común. Éste se convertiría en el primer y principal objetivo de la naciente Organización.

Las nociones de paz y seguridad ya eran estudiadas desde 1919, año en el que Alfred Zimmern impartió la primera cátedra de Relaciones Internacionales⁹ (en la Universidad de Aberystwyth) con el fin de analizar las causas de la guerra y las formas para evitarla. Sin embargo, con la incorporación de ambas palabras al marco jurídico – normativo de la sociedad internacional, éstas adquirieron un matiz más importante en los estudios internacionales.

Pero la ambigüedad en el significado y la definición de ambas nociones pronto causó que éstas se interpretaran de manera diferente según el enfoque político. Mientras que para algunos la paz y la seguridad descansarían en el mantenimiento de una balanza de poder, para otros lo harían en la cooperación entre estados.

⁷ El primer párrafo del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas señala que: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas [estamos] resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”. Fuente: Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, México, 2004, p.3.

⁸ *Ibíd.*

⁹ En la presente Tesis diferenciaremos los términos **Relaciones Internacionales** (con mayúsculas) y **relaciones internacionales** (con minúsculas). Entenderemos el primero como la disciplina de Ciencias Sociales que estudia el orden internacional. Y el segundo, como las relaciones que se producen entre los actores (Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, organismos de la sociedad civil, etc.) que coexisten y se desenvuelven sobre dicho orden internacional.

En este sentido, durante la primera mitad del siglo XX los paradigmas tradicionales de Relaciones Internacionales orientaron el campo de análisis de la paz y la seguridad al papel de los estados –como únicos actores políticos- sobre el escenario internacional. Los primeros en acoger a la paz como un objeto de estudio fueron los miembros de la escuela idealista. Para ellos, la paz se convertiría en la meta que los estados alcanzarían a través de la mediación y la cooperación. Esto, a su vez, garantizaría la seguridad internacional. Esta línea de pensamiento constituiría con los años la Investigación para la Paz.

Por el contrario, la escuela realista rechazó “el concepto de paz como un objeto de estudio para el análisis de la dinámica internacional y propuso al poder como el eje de la actuación de los actores internacionales”¹⁰. Bajo la óptica del realismo político, sólo el poder sería capaz de garantizar la defensa y la pervivencia de los intereses nacionales, así como también la seguridad nacional. En un mundo anárquico, la única forma de procurar la seguridad internacional (entendida en aquél entonces únicamente en términos militares) sería a través de la balanza de fuerzas.

La segunda mitad del siglo XX arrojó acontecimientos que complicaron la interpretación de los conceptos de paz, poder y –principalmente- seguridad. Procesos tales como la descolonización, el surgimiento de nuevos estados independientes, los golpes de Estado en los países subdesarrollados y –por supuesto- la Guerra Fría, demandaron marcos de análisis más amplios que aquellos ofrecidos por la Investigación para la Paz y el realismo político.

El objetivo primordial de garantizar la seguridad internacional no podría alcanzarse ni a partir de la concepción idealista y poco certera de la buena voluntad de los estados, ni a partir del juicio realista y limitado de la lucha por el poder. La seguridad internacional exigía su propio sistema de análisis, o bien, su propia arista de estudio dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales.

La tarea de depurar el concepto de seguridad con el fin de volverlo operable en el marco teórico de las Relaciones Internacionales comenzó desde el siglo XX. Sin embargo, no fue sino hasta finales del mismo y principios del XXI que ésta fue

¹⁰ Orozco, Gabriel; *El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, No. 72, España, 2007, p. 162.

reconocida como una guía de interpretación de la disciplina, frente a los fenómenos internacionales finiseculares y el advenimiento de la globalización.

En este primer capítulo exploraremos la evolución del concepto de seguridad en la disciplina de Relaciones Internacionales, tanto en su nivel nacional como regional e internacional. Nuestro objetivo versará en descubrir la operatividad del concepto como una categoría explicativa de la realidad internacional, particularmente para el análisis de problemas regionales como el que plantea el deterioro del Tratado FACE.

Por tratarse de un problema de seguridad que compete a las esferas militares, geopolíticas, económicas y energéticas del complejo regional europeo, en nuestro análisis privilegiaremos dos tipos de enfoques teóricos. En primer lugar, las propuestas de naturaleza realista que explican la realidad internacional a partir de la defensa de los intereses nacionales, la búsqueda del poder y el equilibrio de fuerzas dentro del sistema anárquico internacional. Y en segundo lugar, las teorías cuyo enfoque regionalista permiten analizar los problemas de seguridad que se presentan en un área geográfica determinada.

El presente marco teórico- conceptual se desarrollará en tres apartados. En primer lugar exploraremos el estudio de la seguridad como objeto referencial de las Relaciones Internacionales. Para ello, comenzaremos por definir los conceptos de seguridad en sus distintos niveles; después revisaremos las aportaciones de la filosofía política; en seguida expondremos la contribución de la Geopolítica en la construcción de modelos y estrategias de seguridad; y finalmente abordaremos las principales teorías de Relaciones Internacionales y su visión en torno a la seguridad.

En segundo lugar, hablaremos sobre la transformación que ha sufrido la noción de seguridad internacional desde que comenzó la Guerra Fría y hasta nuestros días. Analizaremos las distintas dimensiones de la seguridad, el alcance de su definición y los cambios derivados de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Plantearemos el debate actual entre quienes sugieren seguir entendiendo a la seguridad bajo una visión militarista y quienes optan por abrir el abanico conceptual hacia otras esferas de la vida política de los actores internacionales. Y terminaremos con una reflexión en torno a los elementos que deben configurar las agendas de seguridad internacional en el siglo XXI.

En tercer y último lugar estudiaremos los modelos explicativos de la seguridad internacional; es decir, los modelos que se han configurado sobre el escenario internacional a partir de las propuestas teóricas de Relaciones Internacionales. Indagaremos tanto los modelos basados en una visión tradicional (militar-estatocéntrica) de la seguridad, como aquellos derivados de una visión amplia de la misma.

1.1. La seguridad como objeto de estudio en las Relaciones Internacionales.

Desde el surgimiento de la disciplina de Relaciones Internacionales y hasta la fecha la seguridad ha ocupado un lugar primordial en el estudio de la guerra y la paz. El fortalecimiento de estructuras destinadas al cuidado de la seguridad internacional minimiza los conflictos y fomenta la cooperación, la paz y la estabilidad. Debido a su importancia, la seguridad ha pasado de ser una meta (periodo entre guerras) a un objeto de estudio (finales de la Segunda Guerra Mundial), y más tarde, a una categoría explicativa de las Relaciones Internacionales. Es decir que a partir de la misma podemos construir un marco teórico para analizar los problemas del sistema internacional.

Para comprender cómo es posible que la seguridad (en cualquiera de sus niveles: nacional, regional o internacional) se convierta en el eje articulador de dicho marco teórico es necesario explorar los elementos filosóficos, políticos, geográficos, históricos, económicos y sociológicos que la conforman. En este primer apartado haremos una revisión de los mismos, para así poder dilucidar el análisis de la seguridad a la luz de las teorías de Relaciones Internacionales. A continuación, comenzaremos por desentrañar el significado del concepto, pues esto nos permitirá seguir una línea de estudio hasta llegar a las propuestas teóricas del tema que nos compete.

1.1.1. ¿Qué entendemos por seguridad?

Del latín *securitas*, el término *seguridad* es un sustantivo resultado de la cualidad de *estar seguro*. Tomando como punto de partida la definición de la Real Academia

Española, *seguro* significa encontrarse “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”¹¹. Otra acepción de la misma fuente describe el adjetivo como la capacidad de ser firme, indubitable, cierto, constante y confiable. En este sentido, la seguridad representa un estado en el que el objeto al que hace referencia goza de una situación en la que su bienestar –o bien, su supervivencia- no se ve restringido por la existencia de amenazas.

Por si mismo, el concepto de seguridad es ambiguo, multifacético y controvertido. En primer lugar, se le considera *ambiguo* porque su definición se presta a las más diversas interpretaciones de acuerdo con el objeto al que hace referencia o análisis¹²; pues es a partir del mismo que se determinan las amenazas susceptibles de ponerlo en una situación de riesgo. De esta manera, para cada objeto existirán amenazas propias que darán sentido al aparato de seguridad encaminado a protegerlo.

El concepto de seguridad es *multifacético* porque su interpretación puede realizarse a la luz de diferentes disciplinas, una vez más, de acuerdo con el núcleo de referencia. Dentro de los estudios académicos, la seguridad es considerada una categoría explicativa que permite dilucidar las condiciones en que un objeto de estudio puede ser preservado dentro de un determinado espacio, en un tiempo específico y con la presencia de actores estabilizadores o desestabilizadores. Como veremos más adelante, en la disciplina de Relaciones Internacionales es posible analizar el escenario internacional por medio del concepto de seguridad gracias al marco teórico que categoriza y sistematiza dichos elementos.

Finalmente, el concepto de seguridad es *controvertido* porque carece de una definición colectivamente aceptada. El grado de subjetividad que entraña la identificación y jerarquización de amenazas dentro de una unidad de análisis (principalmente si dicha unidad es de naturaleza social) ha dado pauta a numerosos debates teóricos e ideológicos. En Relaciones Internacionales, estos debates han arrojado definiciones de seguridad referidas principalmente a la defensa territorial de los estados y a la protección de sus valores.

¹¹ Real Academia de la Lengua Española, *Seguridad*. Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=seguro, consultado el 20/08/11 a las 18:00 hrs.

¹² Martí de Gidi, Luz del Carmen; *La seguridad nacional y el acceso a la Información Pública en México*. En Revista "Letras Jurídicas", Volumen 13, México, Enero - Junio 2006. Disponible en: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/13/lmarti13.pdf>, consultado el 30/03/11 a las 18:00 hrs.

Para efecto de la presente investigación, la seguridad será abordada como un concepto operativo y explicativo, por medio del cual se analizará el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales: el escenario internacional¹³. A continuación, procederemos a explorar las definiciones que emanan del binomio formado por la noción de seguridad y las relaciones entre estados: la seguridad internacional.

1.1.2. Nociones sobre seguridad nacional e internacional.

En las Relaciones Internacionales, la seguridad es un instrumento del poder político; es decir, que son los actores de la política internacional quienes determinan qué se entiende por seguridad en función del contexto histórico en el que se sitúan¹⁴. En el plano internacional, la seguridad se define a partir de la conjunción los intereses nacionales de los estados y –en las últimas décadas- de nuevos actores internacionales como las organizaciones internacionales, las empresas y la opinión pública.

Tradicionalmente, la tarea de definir qué es la seguridad nacional recae en quienes ejercen el poder político. Estos actores delimitan los ámbitos estatales que podrían hallarse en peligro frente a alguna amenaza interna o externa, así como también las acciones –sean preventivas o posteriores- para su protección.

Con el paso del tiempo se han elaborado varias definiciones en torno al concepto de seguridad nacional. En un nivel teórico, la cantidad de propuestas conceptuales se debe a la complejidad del concepto mismo, pues como sucede con la noción de seguridad, éste depende del objeto referencial en un periodo de tiempo dado; en este caso, de la nación. De manera general, se entiende por seguridad nacional la defensa del Estado frente a la agresión externa o los acontecimientos internos que pudieran poner en riesgo su integridad y/o estabilidad.

Existe un debate en torno a los términos bajo los cuales debe explicarse la seguridad nacional. Hasta hace pocos años, tanto ésta como la seguridad internacional se entendían básicamente bajo términos militares debido a las guerras. No obstante, los

¹³ El objeto de estudio de las Relaciones Internacional ha recibido varios nombres, aunque en esencia todos hacen alusión a lo mismo. Los términos más utilizados son: la realidad internacional, el escenario internacional, el sistema internacional, y el orden internacional.

¹⁴ Volten, Peter & Blagovest Tashev; *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area*. IOS Press - NATO Science for Peace and Security Series, Holanda, 2006, p. 6.

esfuerzos por actualizar el concepto de seguridad frente a las múltiples amenazas de la actualidad han propiciado que la seguridad nacional se explique a partir de todos los elementos que constituyen la integridad del Estado, principalmente la de sus habitantes.

Diversos autores concuerdan en explicar la seguridad nacional a partir de la ausencia de amenazas a los valores fundamentales del Estado o la nación. Por ejemplo, Walter Lippman señala que “una nación es segura hasta el punto en que no se encuentra en peligro de sacrificar sus valores si se decide por evitar la guerra, y a su vez, si es capaz de mantenerlos por medio de la victoria en esa supuesta guerra”¹⁵. Aunque la propuesta de Lippman parezca operativa únicamente en términos militares (por su referencia a la guerra), ésta puede ser aplicada para todo tipo de amenazas siempre y cuando amplíemos la noción de seguridad, como veremos más adelante. Por el momento, podríamos entender la *guerra* como cualquier combate físico o moral, tal como lo sugiere la RAE en su definición del concepto.

Sobre la misma línea, Arnold Wolfers sugiere que “la seguridad, en cualquier sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores. Y en cualquier sentido subjetivo, la ausencia de miedo frente a que dichos valores sean atacados”¹⁶. La propuesta de Wolfers es interesante para el análisis conceptual por que describe a la seguridad (en este caso, nacional) como un camino en el que operan dos vías; por un lado, la inexistencia de peligros; y por el otro, la certeza de saberse protegido.

Estos conceptos esclarecen el sentido de la seguridad nacional y su relación con los valores fundamentales; sin embargo, no alcanzan a abordar el papel de quienes ejercen el poder político mencionado al inicio de este apartado. Para ello, Robert Mandel sostiene en su libro *The changing face of national security* que la seguridad nacional implica la búsqueda del bienestar físico y psicológico. Dicha búsqueda es responsabilidad de los gobiernos nacionales, pues éstos deben prevenir las amenazas directas -provenientes principalmente del exterior- que ponen en peligro la

¹⁵ Baylis, John et al. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Editorial Oxford University Press, Tercera edición, Estados Unidos, 2008, p. 300.

¹⁶ Wolfers, Arnold; *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. The Johns Hopkins Press, Estados Unidos, 1962, p. 70.

supervivencia de su régimen, sus ciudadanos y su modo de vida¹⁷. De esta forma, se cumple también con el contrato social.

Una última –y bastante amplia- definición que engloba todas estas características es aquella propuesta por Edmundo Hernández-Vela. En su *Diccionario de Política Internacional*, el autor define el concepto como:

“El conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes”¹⁸.

Esta interpretación de la seguridad nacional es operativa en cualquier esfera estatal e incluso internacional, es decir, no sólo en lo referente a los aspectos militares. Es importante resaltar este punto por que en la actualidad se discute en torno a la amplitud que debiera tener el concepto de seguridad nacional e internacional, como analizaremos más adelante.

Ahora bien, la tarea gubernamental de prevenir las amenazas supone siempre la planeación de las mismas a partir de los intereses, las fortalezas y las vulnerabilidades de cada Estado. La identificación de dichas amenazas dentro de un programa que establezca cómo manejarlas representa una agenda de seguridad nacional.

Para cada país del mundo existirá una definición de seguridad nacional –con su respectiva agenda- específica e individual, dado que ésta será reflejo de sus propios intereses nacionales. México no es la excepción. En nuestro país, estas definiciones se encuentran señaladas en la Ley de Seguridad Nacional vigente (2005). Al respecto de la seguridad nacional, el documento indica en su Artículo 3 que¹⁹:

¹⁷ Cfr; Mandel, Robert; *The changing face of national security: a conceptual analysis*. Greenwood Press, Estados Unidos, 1994, p. 21

¹⁸ Hernández-Vela, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*. Tomo II, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 1094.

¹⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Leyes Federales Vigentes*. Estados Unidos Mexicanos. En formato electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>, consultado el 30/11/11 a las 14:00 hrs.

Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

El Estado mexicano interpreta a la seguridad nacional como un plan de acción encaminado a la defensa de grandes rubros. En sus seis puntos podemos ver reflejados los elementos que Lippman, Wolfers y Mandel apuntaban con antelación. En primer lugar, el Artículo 3 posiciona la integridad del Estado como el fin último de la seguridad nacional. Dicha integridad se logrará a partir de la protección frente a los riesgos y las amenazas, sean internas o externas, que pongan en peligro el desarrollo económico, político y social del país. De la misma manera, el extracto evidencia la preocupación del gobierno por preservar sus valores fundamentales: el orden constitucional y la democracia.

No obstante, la definición de seguridad nacional elaborada por nuestro país no estaría completa sin la identificación previa de las amenazas que lo afectan. De acuerdo con el Artículo 5 de la misma Ley, éstas son²⁰:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

²⁰ *Ibidem.*

- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Como hemos visto, México cumple con una definición de seguridad nacional y un listado de sus principales amenazas. No obstante, más adelante analizaremos su pertinencia, ya que varios autores mexicanos concuerdan que ésta no es suficiente para dar respuesta a las amenazas de nuestros días. Para dar por terminado este ejemplo es conveniente mencionar que los temas de la agenda de seguridad nacional de nuestro país se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Nacional de Riesgos.

Así, podemos concluir que la seguridad nacional es una función del Estado por medio de la cual se busca proteger la integridad y los valores tanto estatales como individuales; en otras palabras, los intereses nacionales. Su definición no es estática, por el contrario, se muestra dinámica y cambiante debido a las condiciones internas y externas que la determinan en el espacio y el tiempo. Las áreas de competencia de la seguridad nacional pueden ser tan numerosas como así lo requiera la naturaleza de las amenazas. Y finalmente, la seguridad nacional se preserva por medio de una agenda de seguridad que es congruente con los lineamientos del Estado.

Después de haber explorado los significados de seguridad y seguridad nacional, podemos proceder a la tarea de analizar la noción que más nos interesa en los estudios de Relaciones Internacionales y sobre la cual versa la presente investigación: la seguridad internacional. En las últimas líneas hemos comprobado que hablar de

seguridad implica conocer el objeto al que se hace referencia ¿Qué, quién o quiénes están seguros? ¿Para qué o para quién opera un plan de seguridad? A partir de estas preguntas es posible diseñar un modelo de protección ante riesgos donde se apunte qué se entenderá por seguridad y cuáles serán los mecanismos para defenderla.

En el caso de la seguridad nacional, donde se está dando por hecho la existencia de un aparato gubernamental legítimo que protege los intereses nacionales, resultan obvios tanto el objeto de referencia como la agenda de seguridad. Existe un gobierno soberano cuyo poder político le permite actuar para defender a la nación.

Sin embargo, el paso del terreno nacional al internacional torna compleja la noción de seguridad. El sistema internacional es anárquico. No existe un poder supranacional que dicte el comportamiento de los estados. Este vacío de poder genera conflictos que sólo pueden resolverse por medio de la cooperación o la negociación. Y generalmente, éstas sólo son posibles cuando sirven a los intereses de los estados²¹.

En este sentido, la delimitación de lo que se entiende por seguridad internacional puede ser tan amplia como estrecha. Existen definiciones que se le limitan a explicar la noción de seguridad internacional como la suma de las seguridades nacionales en aras de formar una seguridad universal común. Esto puede parecer lógico y hasta obvio en un principio, no obstante, al contrastar dicha definición con lo que sucede en la realidad internacional descubrimos que la suma es más complicada de lo que parece. La razón es simple: los estados posicionarán sus intereses nacionales por encima de los internacionales siempre que exista un conflicto.

En la actualidad podríamos suponer que el conflicto de intereses es mitigado por la existencia de organizaciones interestatales, como la ONU, que facilitan la cooperación para lograr la paz. No obstante, aún en nuestros tiempos existen potencias que tienen el poder de desobedecer las resoluciones de estos organismos, o bien, de no formar parte en las acciones conjuntas para fortalecer la seguridad internacional. Más adelante analizaremos el papel de las organizaciones internacionales en la construcción de la seguridad.

Otro problema de definición radica en la naturaleza de las amenazas. Algunas nociones concebidas durante la Guerra Fría entienden la seguridad internacional tan

²¹ Cfr, Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1995, p. 124.

sólo en términos militares y estatocéntricos. Por el contrario, otras nociones más recientes insisten en *humanizar* el concepto de forma que proteja al individuo de amenazas no sólo militares, sino también económicas, sanitarias, sociales, ambientales, etc., propias de la globalización.

Con el objetivo de esclarecer la complejidad que envuelve a la seguridad internacional, en los próximos apartados nos ocuparemos de analizar el término a profundidad. Para ello, comenzaremos por estudiar las primeras concepciones del mismo emanadas de la filosofía política. Posteriormente, exploraremos las aportaciones de la geopolítica y de los enfoques teóricos de Relaciones Internacionales al tema. Finalmente, descubriremos los elementos que permiten construir teorías de seguridad internacional para el análisis del sistema internacional. Estas teorías nos permitirán analizar la problemática del Capítulo 2 de la presente investigación.

1.1.3. Primeras concepciones de la seguridad internacional a través de la filosofía política: Thomas Hobbes, Immanuel Kant y Hugo Grocio.

Para entender la seguridad internacional como una categoría explicativa en la Teoría de Relaciones Internacionales es menester, en principio, explorar los fundamentos ontológicos que la convierten en un objeto de estudio. Estas bases descansan, ante todo, en la filosofía política; es decir, en la ciencia que estudia cómo son las relaciones entre individuos, sociedades y gobiernos. En el presente apartado revisaremos tres líneas de pensamiento filosófico tradicional que datan de tres, cuatro y hasta cinco siglos de antigüedad. Estas propuestas representan las primeras fuentes de reflexión en torno a la seguridad, cuyos fondos nos revelarán tres enfoques distintos.

En primer lugar, exploraremos la propuesta del contractualista Thomas Hobbes. En seguida, procederemos a analizar los argumentos del filósofo Immanuel Kant. Y finalmente, concluiremos esta sección con las aportaciones del iusnaturalista Hugo Grocio.

a) Thomas Hobbes

Los estudiosos de la filosofía política consideran a Thomas Hobbes (1588-1679) el primer pensador que trabajó la seguridad como un problema del Estado moderno. Dentro de sus numerosas obras y escritos, este filósofo inglés, defensor del Absolutismo, explicó las razones que han motivado la existencia de una sociedad civil, a través del análisis antropológico que procederemos a explicar.

Este pensador es exponente de una visión pesimista de la humanidad. A través del análisis de Hobbes, el hombre se descubre como un ser pasional cuyo interés por mantener su integridad lo guía a cometer acciones que pueden incluso pasar por encima de otros hombres. Frente a tal perspectiva, la única forma de lograr la convivencia entre individuos es a través del uso de la razón.

Hobbes es recordado, entre otras razones, por su célebre frase “*el hombre es el lobo del hombre*”. De acuerdo con éste, el estado natural de los seres humanos es un estado de lucha perpetua. Ante la ausencia de un orden, el más grande se comerá al más chico y el más fuerte someterá al más débil. En otras palabras, el hombre es malo por naturaleza.

En el décimo tercer capítulo de su *Leviatán*, Hobbes señala que los tres principales motores de discordia entre los seres humanos son la competencia, la desconfianza y la vanagloria. La competencia provoca las agresiones en aras de lograr la ganancia o la victoria. La desconfianza ocasiona que los hombres se ataquen con el fin de defender su seguridad. Y finalmente, la vanagloria enemista a los individuos por rivalidades de reputación²².

Bajo tales premisas, Hobbes afirma que el estado de naturaleza no puede ser superado. Sin embargo, sí puede ser sometido mediante la creación racional y voluntaria de un poder capaz de organizar y preservar la vida en comunidad. Este poder es el Estado (el Leviatán) que se funda a partir de un contrato social.

El resultado deseable del contrario social es la garantía de la seguridad individual y de la paz, a través de las normas que regularán a la sociedad civil. El Derecho se convierte entonces en la condición necesaria para vivir en un escenario donde los

²² Cfr; Hobbes, Thomas; *Leviatán*. Alianza Editorial, España, 1989, p. 107.

individuos se guían tanto por sus pasiones como por sus intenciones por poseer lo que pertenece al prójimo.

Para evitar la guerra, el *Leviatán* invita a la creación de pactos negociados a través de la razón. Hobbes deduce que mientras las pasiones enemistan a los hombres, la razón siempre será quien los orille a pactar.

La razón humana permite que los hombres creen -por mutuo consenso- normas adecuadas de paz, o bien, como Hobbes las llamó, "Leyes de la Naturaleza", que permiten paliar el estado de guerra. La primera de las diez y nueve Leyes de la Naturaleza definidas por el autor señala que "que cada hombre debe esforzarse por la paz mientras que tiene la esperanza de lograrla, y cuando no puede obtenerla, debe buscar y utilizar todas las ayudas y ventajas de la guerra"²³. Se sugiere entonces la búsqueda de la paz por todos los medios que sean necesarios, incluso los que invoquen al estado de naturaleza.

Por lo anterior, la existencia de un Estado soberano fundado gracias al pacto social es la condición necesaria para garantizar la existencia física de los individuos y su estabilidad social. Así, el Estado termina por convertirse en un gendarme de la seguridad nacional.

No obstante, tanto para Hobbes como para sus partidarios, la existencia de múltiples estados que coexisten sobre un escenario internacional no es garante de seguridad en este plano. Mientras que la seguridad del individuo queda protegida mediante la creación del Estado, la seguridad del Estado no queda protegida ante nadie en un nivel supranacional. Entonces, el problema inicial se repite. Los estados comenzarán una lucha por el poder de la que saldrá triunfador el más fuerte; el resto deberá someterse. En un ambiente hostil como el antes descrito, cada Estado tomará las medidas necesarias para garantizar su seguridad.

Si bien su área de competencia es a nivel del Estado y la sociedad, el pensamiento hobbesiano representa una importante aportación al estudio de la seguridad internacional, pues advierte sobre las pasiones de los hombres y las causas que los motivan a declararse la guerra entre sí. La doctrina ideada por Hobbes es

²³ Moreno, Samuel; *Forma de Estado en Thomas Hobbes*. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. En formato electrónico: <http://www.ilustrados.com/tema/4935/Forma-Estado-Thomas-Hobbes-mirada-politica.html>, consultado el 12/12/11 a las 14:00 hrs.

también una fuente de inspiración para la disciplina de Relaciones Internacionales, pues sienta las bases de la escuela de pensamiento realista. En este sentido, Hobbes y el realismo definen el establecimiento del Estado moderno como una alternativa a la anarquía, sin embargo, consideran que ésta última sigue vigente en el escenario internacional, pues no existe una autoridad supranacional y difícilmente se vislumbra que pueda llegar a ser aceptada alguna vez²⁴. Es así que los pactos y la negociación se vuelven la medida más racional en aras de evitar la guerra. De lo contrario, el actor más poderoso se posicionará como el soberano opresor.

Pero la visión pesimista de Hobbes en torno al comportamiento humano y su búsqueda de la seguridad no es la única propuesta relativa al tema, ni mucho menos la más significativa. A continuación exploraremos las líneas de pensamiento de otros célebres pensadores y su contribución al tema.

b) Immanuel Kant

En una línea opuesta a Thomas Hobbes encontramos al filósofo prusiano Immanuel Kant (1724-1804). Para este intelectual, la seguridad de los individuos es un problema que se resuelve con la creación libre y soberana del Estado bajo un sistema de normas. De la misma forma, la seguridad de los estados se resolverá con el establecimiento de una comunidad de naciones reguladas por medio de un orden jurídico internacional.

Kant concibe el estatocentrismo y la anarquía internacional como condiciones temporales, cuyo fin será marcado por el advenimiento de una sociedad cosmopolita creada a partir del imperativo categórico de los estados. En otras palabras, el estado de inseguridad internacional que lleva a las naciones a emprender las más cruentas guerras será lentamente mitigado por el derecho y la moral. Estos dos elementos permitirán la constitución de instituciones internacionales que legislarán en contra de la violencia. Así, cuando los estados convengan en unirse bajo el cobijo seguro de una comunidad de naciones, se formará la sociedad cosmopolita.

En el plano de las ideas, la propuesta kantiana parece resolver el problema de la seguridad internacional. No obstante, la realización de la misma se enfrenta a serios

²⁴ Cfr; Orozco, Gabriel. *Op. Cit*; p. 164.

obstáculos en la realidad, tanto en los tiempos de Kant como en los nuestros. El prusiano estaba consciente de esto, y por ello afirmaba que "el alcance de una sociedad civil universal y legal no es sólo la meta humana más difícil de alcanzar [sic], sino será también el último problema del hombre a resolver"²⁵. Luego de esto, se viviría en un estado ideal.

¿Y cómo lograr la creación de esta sociedad civil universal? La respuesta del filósofo descansa en un sistema de Derecho que se describe a través de una serie de pasos. Primero, para Kant es importante aclarar que el humano es el único ser moral y racional. Estas características le permiten superar el estado animal de lucha y anarquía por medio de normas cuyo cumplimiento es pactado como una obligación jurídica. De esta forma se cumple el contrato social y con ello la construcción del Estado que también será moral y racional.

De acuerdo con la lógica kantiana, la creación de un orden supranacional seguiría las condiciones antes descritas. Justo lo que el hombre es al Estado, un Estado lo sería a cierta organización global de naciones²⁶. Los estados superarían la anarquía internacional –y todos los problemas emanados de ésta- con la constitución de la sociedad civil universal. No habría más guerras, ni más inseguridad.

Contrario a lo que podría pensarse, los conflictos bélicos favorecen la creación de esta sociedad cosmopolita. Kant advierte que la tensión entre naciones es positiva, pues cuando ésta es superada se crean condiciones (pactos, instituciones, tratados, etc.) que permiten un avance hacia el orden universal. Después de las guerras, el deseo de las naciones es regresar a un estado de paz y seguridad. Y en nuestra historia no existe un hecho que ejemplifique mejor esta idea que la creación de la Sociedad de Naciones, y más tarde de la ONU.

En este sentido, Kant señala que las guerras crean conciencia del peligro en el que las naciones se encuentran ante la ausencia de derecho. El flagelo de la guerra hará deseable "una federación de pueblos en la que cada nación, aún las más

²⁵ Keferstein, Lutz; *La propuesta Kantiana de una sociedad cosmopolita*. Revista Jurispolis, ITESM, México, 2004, p. 13.

²⁶ Cfr; Keferstein, Lutz; *Op. Cit*; p. 15.

pequeñas, puedan pretender tener seguridad y derechos [...] provenientes de un poder unitario y de decisiones tomadas por la voluntad unida en concordancia con las leyes"²⁷. Los conflictos son parte de un proceso evolutivo de la humanidad, el cual llegará a su fin cuando la comunidad de naciones pueda mantenerse por sí misma.

Kant propone tres formas de lograr este proceso. En primer lugar, una solución alcanzada por medio de una causalidad accidental, es decir, algún acontecimiento no bélico ni trágico que anime a los estados a ordenarse de esta manera. En segundo lugar, una regulación natural de sucesos que terminen en una sociedad universal completamente gobernada por la ley y acordada internacionalmente de manera consensual; por ejemplo, algo parecido al proceso de formación de la Unión Europea del que hemos sido testigos en los últimos tiempos. Finalmente, en tercer lugar, un futuro sin solución en el que nunca se alcance una salida racional, trayendo un infierno de males que finalmente haga sucumbir a los estados hacia un ordenamiento universal.

En la sociedad universal ideada por el filósofo prusiano la anarquía internacional es sustituida por un soberano, en cuya aceptación y obediencia de su autoridad se garantizará la seguridad de las naciones. Cabe señalar que para llegar hasta este punto las naciones deberán ceder una porción de su soberanía a favor de las instituciones universales. Por consiguiente, los estados verán su poder disminuido, al mismo tiempo que las libertades individuales aumentarán. Por último, al encontrarse en la libertad de convivir unas con otras, las sociedades se adentrarán en un proceso de humanización.

La visión positiva de Kant representa una importante aportación al estudio de la seguridad internacional, pues propone una forma de vencer la anarquía y el estado de lucha planteado por Thomas Hobbes y otros expositores del estatocentrismo. El motor de dicha vía descansa en las normas, ya que gracias al Derecho y a las instituciones que emanan de éste es posible el esbozo de una comunidad de naciones. En este sentido, el pensamiento kantiano se convierte en una base y un antecedente para la teoría idealista de Relaciones Internacionales, principalmente para el liberalismo institucional.

²⁷ Kant Immanuel; *Idea for a Universal History with Cosmopolitan Intent*. En *Perpetual Peace and Other Essays on Politics, History and Moral Practice*, Kackett Publishing Company, Estados Unidos, 1998, p. 45.

En la actualidad podríamos pensar que Kant era un soñador que no alcanzó a vislumbrar las dificultades de su proposición. Más allá de la guerra, lo que no ha podido ser superado es el nacionalismo de cada Estado; al contrario, este último se ha exacerbado. Si bien el sistema internacional se ha universalizado gracias al comercio y la globalización, éste no ha vencido las barreras nacionales. Los estados continúan compitiendo entre sí, ahora a través del consumismo, del belicismo y del reforzamiento de ideas y arquetipos.

Sin lugar a dudas, aun es imposible concebir un orden universal o una sociedad cosmopolita. No obstante, las premisas kantianas ya se han visto reflejadas en instituciones de la actualidad. Hemos mencionado ya el caso de la ONU y el de la Unión Europea. El mundo se ha convertido en un lugar más seguro gracias a las instituciones internacionales. Por ello, Kant merece situarse entre las principales líneas de pensamiento filosófico que han favorecido el estudio de la seguridad internacional.

Con los planteamientos de Hobbes y Kant hemos explorado ya dos caras de una misma moneda. Por un lado, la visión pesimista y precursora del realismo. Por el otro, la propuesta positiva y precedente del idealismo. A continuación, exploraremos una última tesis que parece mezclar ambos panoramas.

c) Hugo Grocio

El jurista y poeta Hugo Grocio (1583-1645) es considerado uno de los principales fundadores del Derecho Internacional, así como también un importante expositor del problema de la seguridad internacional. Este neerlandés –cuyo nacimiento precede al de los filósofos antes expuestos- vislumbró que la única vía para fomentar la paz y la seguridad entre las naciones era a través de un sistema de normas jurídicas que evitaran y/o mitigaran la acción bélica.

Grocio describe el mundo como un lugar caótico y conflictivo, convulsionado por los problemas sociales, los conflictos religiosos y las guerras. Estas características configuran un escenario internacional inseguro y hostil, en donde los estados competirán y lucharán por salvaguardar sus intereses. Frente a tales condiciones, la política internacional resulta una herramienta incapaz de obstaculizar los conflictos

armados, pues cuando una nación decide atacar a otra es porque tiene los medios necesarios para conseguir la victoria, y no teme a las consecuencias políticas que puedan resultar de la agresión militar.

Ante este ambiente hobbesiano de anarquía y disputas, Grocio propone el reconocimiento de un Derecho de Gentes como la normatividad necesaria “para regular las relaciones entre los diversos pueblos de la tierra, para fomentar relaciones de paz y de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos, y para mantener la seguridad internacional”²⁸. Sólo a través de un aparato jurídico que otorgara derechos y obligaciones a los estados sería posible reglamentar la justicia y la guerra por igual.

En tiempos de Grocio –y también en los nuestros- la actividad internacional más dinámica e importante era el comercio internacional. Sin embargo, este último podía verse afectado por las guerras o las tensiones entre estados, lo que a su vez provocaba problemas de índole económica, política y social que ponían en peligro la existencia de los pueblos.

El Derecho de Gentes propuesto por este jurista tenía por objetivo el establecimiento de un orden jurídico internacional cuyo fin radicaría en obligar a las naciones a la observancia de normas positivas, tanto en tiempos de paz como de guerra. En este sentido, Grocio advirtió que la guerra era un recurso inevitable, que sería utilizado por los estados con o sin la existencia de Derecho. Sin embargo, bajo las normas planteadas por el Derecho de Gentes²⁹, los estados serían obligados a cumplir ciertas reglas de conducta aún durante los conflictos bélicos.

De esta manera, el problema de la seguridad internacional podría disminuirse gracias a los Derechos de Paz y Guerra. De acuerdo con Grocio, el orden jurídico de la paz imperaría entre la mayoría de los estados hasta el momento en el que sucediera una guerra, pues entonces se suspendería el Derecho de Paz y entraría en vigencia el

²⁸ Anzada, Felipe; *Fundadores del Derecho Internacional Público: Vida y Obra de Hugo Grocio*, Scribd, Ecuador, 2011, p. 5. En formato electrónico: <http://es.scribd.com/felipeam1202/d/50922104-Fundadores-del-Derecho-Internacional-Publico-Vida-y-obra-de-Hugo-Grocio>, consultado el 11/11/11 a las 15:00 hrs.

²⁹ De acuerdo con Grocio, el Derecho de Gentes supone la cualidad moral de los Estados, de hacer cumplir las reglas de conducta universal; creando un sistema jurídico internacional que contribuya a la justicia y a la paz y obligue a los pueblos a tener una cooperación mutua en el marco de sus competencias. Cfr; Anzada, Felipe; *Fundadores del Derecho Internacional Público: Vida y Obra de Hugo Grocio*; *Op. Cit*; p. 8.

Derecho de Guerra, es decir, el conjunto de normas jurídicas que los estados beligerantes deberían respetar “[...] desde el estallido de la guerra hasta la conclusión del tratado de la paz, momento en el que el derecho de la paz recobra su vigencia”³⁰.

Tanto para Grocio como para Kant, el respeto a las normas jurídicas y a las instituciones internacionales es un deber que los estados pueden cumplir gracias a sus imperativos morales y a su racionalidad. En un ambiente internacional agresivo y hostil, donde se compite para averiguar quién es más poderoso, las normas jurídicas permiten la creación de zonas de estabilidad y de respeto. Y aunque el Derecho de Gentes no exime la posibilidad de un conflicto, si lo inscribe “dentro de una serie de reglas que es necesario respetar para mantener un orden dentro de los actores del sistema”³¹.

Como dato adicional, es de relevancia saber que en la actualidad la propuesta de Grocio se encuentra incorporada al Derecho Internacional. El Derecho de Paz protege a los Estados contra el aniquilamiento, el sometimiento y la mutilación del territorio, y a los individuos contra la destrucción deliberada de vida y bienes. Por su parte, el Derecho de Guerra protege al hombre contra los sufrimientos y estragos innecesarios. Ambos forman parte del Derecho Internacional Humanitario.

La visión grociana nos ofrece una tercera vía de entendimiento en torno al problema de la seguridad internacional. Su propuesta comulga tanto con ideas hobbesianas como kantianas. Al igual que Hobbes, Grocio advierte que el Estado es el principal actor de la política internacional, por lo tanto, no puede desaparecer para dar paso a un *superestado*. También advierte que el escenario internacional es anárquico y peligroso, pues cada nación tiene sus propios intereses y éstos estarán siempre por encima de las relaciones exteriores. Por tales razones, es necesaria la existencia del Derecho.

Sin embargo, es gracias al Derecho que Grocio concibe un mundo cada vez menos anárquico. Es cierto que los estados luchan por el poder, sin embargo, al ser éstos producto de la invención humana, son morales y racionales. Tanto la razón como la moral alimentan la creación de reglas que facilitan la coexistencia. Las normas jurídicas internacionales constituyen un sistema de derechos y obligaciones vigilado por

³⁰ *Ibidem*; p. 10.

³¹ Orozco, Gabriel; *Op. Cit*; p. 165.

pactos e instituciones. Dichas normas transforman las relaciones entre las naciones y convierten al mundo en un lugar más seguro. En este sentido, las ideas de Grocio se asemejan con aquellas planteadas por Kant.

Hemos explorado ya las tres principales líneas de pensamiento filosófico que han servido de base para el estudio de la seguridad internacional del mundo contemporáneo. Por un lado, la visión realista de Thomas Hobbes. Por el otro, la propuesta idealista de Immanuel Kant. Y finalmente, la reflexión jurídica de Hugo Grocio.

La influencia de estos pensadores dibujará los primeros trazos en el estudio de la seguridad como un problema de relaciones internacionales. Pero como ya lo hemos señalado, las aportaciones de estos personajes son tan sólo el cimiento de lo que se convertirá en una amplia estructura de estudio de nuestro objeto referente en los estudios internacionales. Siendo el antecedente más remoto en la historia de las relaciones internacionales, la filosofía política nos ha abierto las puertas de la investigación. A continuación, procederemos a profundizar en el tema gracias a la contribución de una segunda disciplina: la Geopolítica.

1.1.4. Aportaciones de la Geopolítica en la construcción de modelos.

A lo largo de la historia de la humanidad, el saber geográfico ha sido considerado como una condición de suma importancia para el desarrollo y la supervivencia de las civilizaciones. La seguridad de un Estado, tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz, descansa sobre la integridad territorial, poblacional y gubernamental. En este sentido, el espacio geográfico donde se desarrolla la entidad estatal se convierte en un elemento vital en la construcción de modelos de seguridad. La protección y defensa de dicho espacio ante cualquier tipo de amenaza es una tarea fundamental que debiera ser analizada a la luz de una disciplina integral, capaz de combinar los ingredientes históricos y políticos de cada entidad territorial. Esta disciplina es la Geopolítica.

La Geopolítica surge frente a la necesidad de estudiar la importancia de cuatro elementos básicos que intervienen durante los periodos de guerra: el territorio, el

espacio, el Estado y el poder. Algunos autores de la Geopolítica ubican como antecedente más antiguo de esta disciplina al estratega chino Sun Tzu, quien en el año 475 a.C. escribiera en su famosa obra *El arte de la guerra*, sobre la importancia de conocer el terreno donde se llevaría a cabo un conflicto armado³². El autor distingue nueve tipos de terrenos (de disolución, liviano, de contención, transitado, de intersección, pesado, malo, rodeado y de muerte) y las estrategias a seguir para preservar la vida humana. Los escritos de Sun Tzu revelan que la geografía ha sido un factor de vital importancia para la guerra y para la seguridad desde tiempos remotos. Así mismo, explica el interés político por comprender los espacios físicos, pues es a partir de éstos que surgen y se plantean tanto la seguridad nacional como las relaciones políticas.

En 1899, el geógrafo y político sueco Johan Rudolf Kjellén acuñó el término "Geopolítica" para referirse a la ciencia que "estudiaba la influencia de los factores geográficos –en la más amplia acepción de la palabra- sobre el desarrollo político del Estado"³³. Ésta disciplina, derivada de la Geografía Política y la Historia, tendría como fin último servir de fundamento para la elaboración de políticas que asegurarían la defensa, el aprovechamiento y (de ser posible) la expansión del territorio estatal.

El hecho de que una propuesta como la de Kjellén viera la luz en aquellos tiempos no fue algo fortuito. Como podemos recordar, durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, las relaciones entre las potencias coloniales de Europa Occidental se tensionaron debido a la lucha por la expansión imperial. El colonialismo de la época no sólo se encontraba alimentado por razones políticas, sino también, por los intereses económicos del liberalismo. Por tal razón, la Geopolítica fue utilizada como un saber estratégico que permitiría la ejecución de prácticas políticas y militares.

³² Tzu, Sun; *El arte de la guerra*. Elektra Editores, Tercera Edición, Colombia, 1997, p. 100.

³³ Cairo Carou, Heriberto; *Elementos para una geopolítica crítica: tradición y cambio en una disciplina maldita*. Revista Ería, No. 32, Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo, España, 2006, p. 201.

1.1.4.1. La escuela alemana del espacio vital.

La primera escuela en institucionalizar los estudios geopolíticos fue la alemana, con los centros de estudio de geopolítica de Munich y Heidelberg. Es importante señalar que éste país vio nacer el estudio de las disciplinas geográficas, siendo sus principales exponentes Alexander Von Humboldt y Karl Ritter³⁴. En aquellos años, el país se encontraba resentido por no haber logrado una expansión territorial sobre otros continentes, así como lo habían hecho sus vecinos de la Europa Occidental. Además, tras la Primera Guerra Mundial (1914-1919) y la firma de los Tratados de Versalles, el Estado alemán quedó fuertemente castigado y dividido. Fue en este contexto histórico donde surgieron las primeras tesis de llamada *geopolitik*³⁵, la cual se convertiría en un conocimiento estratégico útil para la guerra y el afianzamiento del poder. Estas condiciones convertirían a la geopolítica de aquellos años en un instrumento temido y admirado por el resto de las potencias europeas.

Los más importantes representantes de la escuela alemana de geopolítica fueron Friedrich Ratzel (1844-1905) y Karl Haushofer (1869-1946), cuyas tesis desarrollan la idea del *espacio vital* de los estados para su supervivencia. En su obra *Antropogeografía*, Ratzel indaga la relación entre la naturaleza y la civilización. Según el autor, las condiciones geográficas naturales de las poblaciones determinan la energía con la que éstas contarán para desarrollarse. En este sentido, cuanto más grande sea la relación entre una civilización y su territorio, mayor será su fuerza. Para Ratzel, los pueblos más civilizados tendrán la capacidad de expandirse, y con ello, influir sobre otros. Así, la cuestión del dominio del espacio adquiere una posición central y vital, bajo la cual los pueblos buscarán la apropiación de un territorio como una necesidad para desarrollar su sociedad, de acuerdo al número de su población, el avance de sus tecnologías y – en gran medida- los recursos naturales disponibles.

³⁴ Cfr; Cadena Montenegro, José Luis; *La geopolítica y los delirios imperiales de la expansión territorial a la conquista de mercados*. Revista Bogotá. No. 1, Colombia, Enero – Junio 2006, p. 126.

³⁵ *Geopolitik* es el término con el que se conoce a la geopolítica alemana de la primera mitad del siglo XX. La misma descansa sobre los principios de expansión del espacio vital germánico (derivado de fronteras injustas), protección y unificación de la raza alemana, y construcción del Tercer Reich. Las acciones emprendidas por Hitler para extender el poderío nazi hicieron que la *geopolitik* fuera estigmatizada los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pues se decía que el dictador alemán se había respaldado en tesis geopolíticas para emprender sus actos.

De esta manera, el autor concluye que toda sociedad urge de un espacio vital, o *Lebensraum*, cuya defensa pasará a ser un imperativo a lo largo del tiempo. La historia de las civilizaciones será entonces la historia de la lucha por los espacios, en donde los más fuertes serán los vencedores. La defensa del territorio será una condición fundamental para comprender el proceso de organización del Estado. Y una vez constituido, el Estado adquirirá autonomía y se transformará en el principal agente del proceso histórico, teniendo entre sus intereses prioritarios el apetito territorial³⁶.

Tras la Primera Guerra Mundial, Ratzel aseguró que los problemas de Alemania se debían a que el país tenía unas fronteras injustas que lo aprisionaban, y por lo tanto resultaba imperante expandirse. La tesis de Ratzel sobre el espacio vital fue aprovechada por el Tercer Reich, como base para su política expansionista. Por tal razón, la geopolítica ratzeliana fue identificada como el vehículo para la concepción de un Estado alemán totalitario y todopoderoso. La derrota alemana tras la Segunda Guerra Mundial desacreditó los estudios geopolíticos y criticó ampliamente la visión ratzeliana. En los últimos años, sin embargo, ha sido retomada con el fin de analizar el sustento político que existió detrás de las acciones militares y belicosas de las potencias de aquel entonces; además, de cómo influyó para fortalecer su aparato de seguridad.

El segundo exponente de esta escuela, Karl Haushofer, siguió las propuestas de Ratzel y amplió la idea del espacio vital. Este geógrafo, político, militar e historiador alemán aplicó las nociones del *Lebensraum* de Ratzel a la situación en la que se encontraba Alemania luego de los Tratados de Versalles. Haushofer indicó que la base de toda política exterior era el espacio vital con el que contara el Estado. Por tal razón, la misión de dicho Estado consistía en defender el espacio y ampliarlo cuando -por razones internas o externas- fuera demasiado reducido. Por medio de Rudolf Hess, Haushofer hizo llegar sus ideas a Adolf Hitler, quien se basó en la teoría del *Lebensraum* para describir la necesidad del Tercer Reich por expandirse, principalmente, hacia los pueblos que compartieran la raza germana.

³⁶ Cfr, Bertonecello, Roberto; *Geografía*. Educar - Alianza por la educación. Argentina, 2006. Disponible en: <http://aportes.educ.ar/geografia/nucleo-teorico/recorrido-historico/index.php>, consultado el 30/01/2012 a las 14:00 hrs.

Cobijado por la tesis de Haushofer, Hitler emprendió campañas militares para incrementar el espacio vital alemán, en las operaciones conocidas como Anschluss (anexión). A través de éstas, el Tercer Reich se anexó Austria e invadió Checoslovaquia en 1938 y Polonia en 1939. Así estalló la Segunda Guerra Mundial, y con ello, la geopolitik alemana quedó desacreditada. Como dato curioso, es relevante señalar que Haushofer poseía una visión euroasiática en la cual concebía a la URSS como un fuerte aliado para la Alemania nazi. Sin embargo, las intenciones de Hitler fueron encaminadas a formar una alianza con Italia, para después aspirar a conquistar los territorios soviéticos en el Cáucaso, lo cual nunca logró.

Por las razones antes expuestas, podemos concluir que el enfoque de esta escuela fue organicista, determinista y realista; influenciada en su totalidad por la situación que vivió Alemania durante la primera mitad del siglo XX. No obstante, su importancia radica en la aportación que hizo al estudio de la Geopolítica como una disciplina de carácter científico, capaz de ser utilizada como un saber estratégico para la defensa y expansión territorial.

1.1.4.2. Las teorías geopolíticas de la extensión territorial: Mahan, Mackinder y Spykman.

Si bien Alemania es considerada la cuna de los estudios geopolíticos, es necesario subrayar que no fue el único lugar donde surgieron aportaciones fundamentales para la disciplina. La Geopolítica floreció también en otros centros de Europa durante las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, impulsada –como ya se explicó- por los imperialismos y el liberalismo económico de cada potencia. De hecho, las principales tesis en torno a los espacios y las relaciones de poder entre los estados surgieron fuera de Alemania; específicamente, en Inglaterra y Estados Unidos.

Uno de los principales exponentes de la escuela francesa de geopolítica, Yves Lacoste, señalaba que “la Geopolítica es, en primer lugar, un saber estratégico, estrechamente unido a un conjunto de prácticas políticas y militares”³⁷. Bajo esta

³⁷ Cairo Carou, Heriberto; *Elementos para una geopolítica crítica: tradición y cambio en una disciplina maldita*, Op. Cit, p. 197.

premisa, el conocimiento geopolítico se convierte en un arma, una táctica y –sobre todo- un factor de poder. Aquellas naciones que supieran sacar provecho de su geopolítica y de los espacios, lograrían el fortalecimiento de su Estado y la conquista de los vecinos.

Sobre esta línea aparecieron las teorías geopolíticas de la extensión territorial. La primera de éstas fue elaborada por el almirante estadounidense Alfred Thayer Mahan. En su obra *The Influence of Sea Power upon History* (1890), el autor propuso una fórmula para el dominio global. De acuerdo con Mahan, la nación que deseara conquistar el mundo debería ser poseedora de una gran riqueza forjada sobre la base de una industria naval fuerte. Una marina poderosa y eficiente permitiría el abasto de materias primas y el transporte de productos manufacturados a los principales centros de comercio mundial. Inspirado en las flotas británicas, Mahan señaló que el poderío naval era fundamental para la expansión territorial de un Estado, pues permitiría la posesión de colonias y el fortalecimiento de las economías imperiales.

Por supuesto, Mahan sabía que las líneas de navegación podrían verse interceptadas por enemigos en altamar. Para evitarlo, propuso que las potencias marítimas se apoderaran también de las principales bases, ya fuera por la vía política o por la fuerza. Las ideas del almirante fueron tomadas en cuenta por Inglaterra, cuya marina se apoderó de Gibraltar, Malta, Suez, Terranova, Jamaica, las Malvinas, Sudáfrica, Diego Suárez, Yemen, India, Singapore, Darwin, Tasmania, Srawak y Nueva Zelandia³⁸.

Mahan examinó también los factores que condicionan la conformación de una potencia naval, “agrupándolos en seis tipos: posición geográfica, conformación física, extensión del territorio, cantidad de población, carácter de pueblo y carácter del gobierno”³⁹. Para cada caso, el autor estudió las posibilidades de expansión de su propio país, Estados Unidos. Como sabemos, las propuestas de Mahan encontraron un eco varios años después, cuando su país ingresó a la Segunda Guerra Mundial con el fin de tomar posesión sobre los principales puntos del Océano Pacífico.

³⁸ Cfr; Cadena Montenegro, José Luis; *Op. Cit*; p. 122.

³⁹ *Ibid.*

Durante el segundo capítulo del presente trabajo de investigación veremos también reflejadas las teorías marítimas de Mahan, particularmente en lo que respecta a la presencia rusa en los mares Báltico, Negro y Caspio.

La segunda –y posiblemente, la más popular- teoría geopolítica de expansión territorial corresponde al profesor inglés Halford Mackinder. El 25 de febrero de 1904, durante su conferencia *El pivote geográfico de la historia*, Mackinder sostuvo que Mahan se había equivocado, pues la conquista mundial no se lograría por medio del dominio de los mares, sino a través de la conquista del *Heartland* o área pivote, la cual se encontraba situada en un lugar impenetrable por las potencias marítimas.

La tesis del Mackinder sobre el corazón mundial señalaba que existía un territorio en el centro de Eurasia (y por lo tanto, el centro del gran continente euroasiático-africano, o *isla mundial*, como el auto lo llamó) donde habían surgido los grandes inventos de la humanidad. Esta área, rica en materias primas, población, cultura e industria, debía ser considerada el pivote geográfico de la historia, o *Heartland*. Este núcleo se encontraba rodeado por penínsulas protectoras que Mackinder llamó *la región marginal creciente*. Las penínsulas, a su vez, estaban protegidas por una serie de islas que conformaban *la región insular creciente*.

Luego de esta explicación, la premisa básica de Mackinder fue la siguiente: “Quien domine el área pivote controlará el corazón mundial; quien controle el corazón mundial dominará la isla mundial; quien domine la isla mundial dominará el mundo”⁴⁰. En la actualidad podríamos juzgar como pretensiosa/determinista la propuesta del británico; no obstante, en aquel entonces existían varios factores que inclinaban la balanza a favor de la conquista del *Heartland*. En primer lugar –y como bien lo subrayó Mackinder- el área pivote era un territorio impenetrable, protegido por relieves geográficos y ejércitos rusos. En segundo lugar, en ella se encontraban más del 50% de los recursos naturales del mundo. En tercer lugar, esta área albergaba a la población joven más numerosa de toda la isla mundial. Además, el dominio de dicho pivote consistiría en el primer paso para lograr la conquista paulatina de tres continentes, lo que posteriormente aseguraría la conquista de las principales rutas marítimas.

⁴⁰ *Ibidem*; p. 123.

La tesis de Mackinder nos demuestra la importancia del conocimiento geográfico en la búsqueda del fortalecimiento político. Aún en nuestros días podemos distinguir las riquezas de Eurasia y los grandes beneficios que ha brindado a Rusia en su reposicionamiento como potencia económica y política. Por tal razón, la gran aportación de este exponente de la geopolítica inglesa al concepto de seguridad nacional (e internacional) radica en el saber geoestratégico y su correcta explotación. Un Estado seguro es un Estado fuerte, y dicha fuerza emana en gran parte de su ubicación y situación geográfica.

Por muchos años, la premisa de Mackinder fue estudiada en los centros de investigación geopolítica del mundo occidental, causando opiniones divididas. Mientras que algunos aseguraban la veracidad del *Heartland*, otros la calificaban como una teoría que no sobreviviría a los cambios históricos, pues era estática. Una de las críticas más sobresalientes correspondió a Nicolás Spykman, profesor de Geografía de la Universidad de Yale. En 1944, Spykman publicó su obra *Geografía para la paz*, en donde hizo algunas modificaciones a la tesis del geógrafo inglés.

Para Spykman, la teoría del pivote mundial no podía ser permanente, pues los intereses políticos de los Estados cambian junto con el contexto histórico. En este sentido, la geografía es un factor constante que debe adaptarse a las demandas cambiantes (económicas, políticas y militares) del Estado, durante periodos de paz y de guerra. De esta forma, la geopolítica se convierte en “el planeamiento de la seguridad política de un país en términos geográficos”⁴¹. En el diseño de dichas políticas de seguridad existen dos cuestiones fundamentales y variables que deben acompañar toda planeación: el espacio y el tiempo. Por *espacio* debía entenderse la ubicación del Estado, misma que podía cambiar gracias al crecimiento o decrecimiento de los centros mundiales de poder. Y por *tiempo*, el poder de dicho Estado en comparación con los demás.

Bajo estos supuestos, Spykman hizo una modificación a la premisa de Mackinder. Advirtió que la conquista mundial no se lograría controlando el impenetrable corazón mundial, sino cercándolo, a través del dominio de la región marginal creciente

⁴¹ Londoño Paredes, Julio; *Los fundamentos de la geopolítica*. Talleres de la Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, Volumen 9 de la Colección de Oro del Militar Colombiano, Colombia, 1978, p. 19.

o *Rimland*, como él la llamó. Así, quien dominara el *rimland*, dominaría Eurasia, y quien dominara Eurasia dominaría el mundo. Era claro que tanto Spykman como Mackinder no ignoraban el poder que el gobierno ruso (y más tarde el soviético) ejercía sobre el Heartland. No obstante, poseían opiniones distintas en torno a la estrategia que debería seguirse para evitar que los rusos obtuvieran el máximo beneficio de esta área. Mackinder animaba a la conquista del corazón mundial. Por su parte, Spykman incitaba a rodearlo y cerrarlo.

Debemos tener presente que la propuesta de Spykman surgió en un momento histórico en el que la Alemania de Hitler ya había sido vencida, Europa occidental había quedado devastada por la Segunda Guerra Mundial y dos potencias no europeas se perfilaban como los nuevos polos de poder: Estados Unidos y la URSS. Spykman pretendía orientar la política exterior que Estados Unidos debería seguir para extender su zona de influencia y contener al nuevo enemigo ideológico. En sus escritos, el estadounidense reconoció que la sociedad internacional carecía de una autoridad central que mantuviera la ley y el orden, y que protegiera a sus miembros en el disfrute de sus derechos. Por tal razón, una “acertada política exterior de Estados Unidos debería desarrollar una estrategia global para la guerra como para la paz, basada en las implicaciones de su localización geográfica en el mundo”⁴².

En el segundo capítulo del presente trabajo de investigación analizaremos la actuación política de Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX, así como su relación con la URSS durante el período de la Guerra Fría. En el mismo, podremos apreciar la expansión espacial e ideológica de dicho país y reflexionar en torno a la teoría del *rimland*. Pues, efectivamente, la contención hacia el régimen soviético implicó el dominio sobre Europa Occidental, Japón y Corea del Sur, además de distintas alianzas militares alrededor del globo.

1.1.4.3. Geopolítica y estrategia.

La geopolítica tiene por fin guiar al Estado hacia sus objetivos políticos, sea por medios pacíficos o por el uso de la fuerza; sea de manera unilateral o multilateral (es decir, en

⁴² Cairo Carou, Heriberto; *Op. Cit*; p. 200.

alianza con otros estados). Es así como la geopolítica se relaciona con la estrategia militar, para examinar la manera de alcanzar dichos objetivos a partir de las condiciones geográficas. La unión de ambas disciplinas da por resultado la geoestrategia.

José Luis Cadena señala que mientras que la estrategia militar es “la rama de las ciencias militares cuyo fin radica en la conducción de la guerra y la organización defensiva de una nación”⁴³, la geoestrategia es la rama de la Geopolítica que “analiza la organización en el espacio de las fuerzas militares, políticas y económicas implicadas en una guerra o en las operaciones de defensa [y fortalecimiento] del territorio”⁴⁴. La geoestrategia, en su más simple definición, es la aplicación de la geopolítica en las estrategias del Estado.

El geopolítico francés Michel Foucher define la geoestrategia como un método práctico para la conducción de las fuerzas del Estado en periodos de conflicto. Con un adecuado conocimiento estratégico basado en los factores geográficos es posible afrontar las configuraciones espaciales no sólo a la guerra, sino también a la defensa del aparato de seguridad nacional. Ahora bien, este conocimiento debe sistematizarse, con el fin de poder ser utilizado en cualquier momento que el tomador de decisiones lo requiera.

Para tal fin, Peter Taylor propone que todos los estados –sin importar su tamaño ni su peso político a nivel internacional- deben contar con un código y un modelo geopolítico que evalúe los intereses y amenazas propios y de vecinos. El fin último de estos códigos y modelos radicará en servir como herramienta para la defensa de los intereses y el control de las amenazas estatales.

Los primeros exponentes de la Geopolítica describieron el aprovechamiento del espacio geográfico como un factor de poder. De hecho, ellos fueron los primeros en hablar de seguridad nacional y su relación con la integridad espacial del Estado, bajo un enfoque meramente militar. Es por ello que los estudios sobre seguridad nacional e internacional surgieron como respuesta a la amenaza de la guerra. Sin embargo, en la actualidad estos conceptos (geopolítica, seguridad nacional, y por supuesto, también estrategia) demandan ser entendidos en un sentido amplio que sobrepase la esfera

⁴³ Cadena Montenegro, José Luis; *Op. Cit*; p. 130.

⁴⁴ *Ibid.*

militar. En futuros apartados ahondaremos más en este debate. Por ahora, resulta necesario hacer este énfasis con el fin de comprender que la geoestrategia es una disciplina nacida en el ámbito de las fuerzas armadas, pero que encuentra cabida en otros ámbitos de la vida estatal.

Tanto los conceptos de seguridad como de geopolítica han sufrido transformaciones con el paso del tiempo, debido a los cambios en el contexto histórico internacional. A la par, la estrategia también se ha visto afectada. El siglo XX apreció, en sus décadas finales, la afectación del concepto general y los fines mismos de la estrategia. Derivado del conflicto bipolar y la carrera armamentista de la Guerra Fría, éste terminó por concebirse sólo a través de medios militares, cuyos fines tan sólo abarcaban la esfera política. Ante esta situación –y frente al vacío creciente en los estudios teóricos metodológicos de una conceptualización amplia y profunda del arte de la estrategia - el General Beaufre propuso en su obra *Introducción a la estrategia* un análisis que hiciera frente a la ignorancia finisecular, reivindicando no sólo el concepto de la estrategia como tal, sino también toda una serie de elementos que le dan razón y sentido.

A continuación, haremos un breve repaso sobre las principales ideas de Beaufre, pues su obra representa un rico marco teórico-metodológico para la comprensión de los conflictos regionales e internacionales, principalmente, para el caso específico de este trabajo de investigación.

En palabras de Beaufre, la estrategia se define como “el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto”⁴⁵. Su fin último es alcanzar –a través de todos los medios disponibles- los objetivos fijados por la política, o bien, explotar “una situación que acarree la desintegración moral del adversario suficiente como para llevarlo a aceptar las condiciones que se le quiere imponer”⁴⁶. Los medios disponibles para tal acción pueden ser tanto materiales como morales, y se eligen o producen al confrontar las vulnerabilidades del enemigo con las posibilidades propias.

⁴⁵ Beaufre, André; *Introducción a la Estrategia*. Buenos Aires, Struhart & Cia., 1982, p. 18.

⁴⁶ *Ibidem*; p. 19.

Los principios de la estrategia son aquellas reglas formuladas por los principales estudiosos de dicho arte. Contamos entonces con las reglas pronunciadas por Clausewitz, Lidell, Mao Tse Tung, Lenin, Stalin y la escuela norteamericana contemporánea de geopolítica. Sin embargo, Beaufre reconoce que estas reglas no se cumplen en todos los casos. No así la regla de Foch, pues ésta sí es una constante en cualquier escenario donde se haga uso de una estrategia. Esta regla, elevada al nivel de principio, distingue dos elementos que juegan un papel primordial en la elaboración de la estrategia: la elección del punto decisivo que se quiere alcanzar y la elección de la maniobra preparatoria⁴⁷. De éstos se deriva una fórmula que nunca falla: la decisión estratégica consiste en “alcanzar el punto decisivo merced a la libertad de acción conseguida mediante la buena economía de fuerzas”⁴⁸.

Beaufre señala que toda decisión estratégica se vale de tres “coordenadas” para su elaboración: el tiempo, el lugar y la maniobra. Ésta última requiere especial atención, ya que es la que determina las acciones y reacciones de los que participan en la estrategia, ya sean ofensivas (atacar, amenazar sorprender, etc.) o defensivas (guardarse, parar, esquivar, romper, etc.). La maniobra se presenta en dos doctrinas de ejecución dependiendo del objetivo perseguido: la doctrina de la dinámica racional y la doctrina de las combinaciones⁴⁹.

La doctrina de la maniobra determina las reacciones y –por tanto- también los modos de la estrategia misma. El autor distingue dos: la estrategia directa y la estrategia indirecta. La estrategia directa es “el concepto basado en la búsqueda de la decisión o de la disuasión por el empleo o la existencia de fuerzas militares consideradas como medio principal”⁵⁰. Por su parte, la estrategia indirecta “inspira todas las formas del conflicto que no buscan directamente la decisión [estratégica] mediante el enfrentamiento de las fuerzas militares, sino a través de procedimientos menos directos”⁵¹, o bien, *más suaves*.

La estrategia directa por excelencia es la estrategia militar clásica. Ésta surge de las formas tradicionales de emprender el conflicto bélico. El fin u objetivo de la guerra

⁴⁷ Cfr, *Ibidem*; p. 32.

⁴⁸ *Ibidem*; pp. 32-33.

⁴⁹ Cfr, *Ibidem*; p. 39.

⁵⁰ *Ibidem*; p. 40.

⁵¹ *Ibidem*; p. 41.

es la victoria; por lo tanto, en un sentido tradicional, el fin de la estrategia militar clásica es la desarticulación del ejército enemigo. La Historia ha probado que tal acción resulta exitosa cuando se juega con el factor humano, es decir, cuando la estrategia va encaminada a alterar la psique de los combatientes por medio del terror; así se destruye el vínculo moral que los une en el campo de batalla, dando por segura la victoria ansiada. Beaufre llama a esta idea la *estrategia de batalla*.

Dependiendo del escenario donde se lleve a cabo la guerra, la estrategia de batalla se vale de ciertos elementos para desarticular al enemigo. La dislocación del ejército por medio del factor psicológico antes descrito es más común en la batalla terrestre que en la batalla marítima o la aérea. Si bien éste sigue jugando un papel importante, pasa a segundo plano cuando la guerra se efectúa por mar o por aire. La batalla marítima se gana con la destrucción física de los barcos enemigos, mientras que la batalla aérea por medio del desgaste de los apoyos en suelo y aire.

Al ser la batalla terrestre el escenario más recurrente durante los conflictos bélicos de la era moderna, ésta se ha estudiado en términos estratégicos para determinar la forma eficaz en que debe ser llevada a cabo. El General nos advierte que los conflictos armados librados en tierra se desarrollan por medio de operaciones que se han ido presentando en fases, según los descubrimientos científicos y los avances tecnológicos. Al momento en que Beaufre escribió su obra, señaló que la estrategia de batalla se encontraba ya en su sexta fase, caracterizada por la existencia de armas nucleares que desestabilizan las formas de hacer la guerra y causan una tremenda incertidumbre⁵².

Hasta antes de 1945, la estrategia militar clásica podía planificarse midiendo siempre las consecuencias que el conflicto bélico podría conllevar. Sin embargo con la invención de la bomba atómica las consecuencias ya no son calculables. El único resultado que tenemos asegurado es que el grado de destrucción que la guerra atómica podría alcanzar es total. Afortunadamente, no hemos vivido para presenciar tal evento, y es probable que éste jamás se lleve a cabo gracias a la concientización que la sociedad internacional ha hecho al respecto del tema.

⁵² Cfr, *Ibidem*; p. 63.

Frente a la amenaza nuclear surge la estrategia atómica, misma que está encaminada a evitar el peligro de una guerra atómica y defender a la humanidad de una calamidad sin precedente en la historia. Beaufre distingue cuatro modalidades para operar dicha estrategia, a saber⁵³:

- La destrucción preventiva de las armas adversas.
- La interceptación de las armas atómicas.
- La protección física contra los efectos de las explotaciones.
- La amenaza de represalias.

De la última de éstas –es decir, de la amenaza de represalias- surge una quinta estrategia atómica desarrollada a lo largo de la Guerra Fría: la estrategia de disuasión nuclear. Dicha estrategia “se basa ante todo sobre un factor material: hay que contar con un gran potencial de destrucción, una buena precisión y una buena capacidad de penetración”⁵⁴. Esto debido a que su fin último es hacer desistir al enemigo del uso de la fuerza atómica, bajo la amenaza de que la respuesta será inminente. Cabe señalar que esta estrategia de disuasión sólo ha podido ser operada por las dos superpotencias nucleares, Rusia y Estados Unidos, dado que ningún otro estado se encuentra en facultades de efectuar un ataque nuclear tan letal como el que podría ser llevado a cabo por estos dos estados.

En sentido contrario a la estrategia directa contamos con la estrategia indirecta. Ésta es aquella que se lleva a cabo cuando se está consciente que el enemigo es más fuerte que uno mismo, por lo que es casi imposible derrotarlo en un terreno que él escoja. La estrategia indirecta consiste en “invertir, mediante una maniobra y no con el combate, la relación de las fuerzas opuestas antes de la prueba de la batalla”⁵⁵. Es una estrategia compleja, pero eficaz. Su éxito depende de la elección de un escenario en la que el enemigo –a pesar de ser más fuerte- se encuentre en desventaja. Se trata entonces de “saber explotar lo mejor posible el estrecho margen de libertad de acción”⁵⁶, pese a todas las limitaciones que puedan existir. Para ello, la estrategia

⁵³ *Ibidem*; p. 71.

⁵⁴ *Ibidem*; p. 75.

⁵⁵ *Ibidem*; p. 104.

⁵⁶ *Ibidem*; p. 106.

indirecta se realiza a través de una maniobra indirecta con dos vertientes: exterior e interior.

La maniobra exterior consiste en asegurar el máximo de libertad de acción, paralizando lo más posible al adversario por medio de la disuasión. Por su parte, la maniobra interior consiste en la elección del espacio geográfico más adecuado para enfrentar al enemigo.

La maniobra estratégica en general puede presentar dos modalidades: 1) la maniobra de la alcachofa, encaminada a alcanzar rápidamente un objetivo parcial. El ejemplo más representativo de los últimos tiempos (y que Beaufre no pudo apreciar) es sin duda el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York; aunque también podríamos considerar la *operación Jerónimo* que dio muerte a Osama Ben Laden. Y 2) la maniobra por la laxitud, que consiste en llevar al adversario a enfrentar condiciones muy adversas, hasta desgastarlo. La Historia está colmada de arquetipos sobre esta maniobra; un ejemplo que todos los mexicanos deberíamos tener presente es el sitio a la ciudad de Tenochtitlán, por medio del cual Hernán Cortés aisló la urbe mexicana hasta el punto de la rendición de sus combatientes.

Al final de su obra, Beaufre hace un llamado a los futuros estudiosos y aplicadores de la estrategia: vivir la paz. Finalmente, la estrategia no nace del deseo de perpetuar la guerra, ni se alimenta del aumento de los conflictos bélicos. Al contrario, la estrategia en la actualidad –lejos ya de la época de los imperios- busca la actuación de las fuerzas políticas y económicas de una forma más suave e indirecta. Gracias a esto, la vía militar ya no es el primer medio de solución de conflictos. Aprendamos entonces a pensar la estrategia como camino para mantener la paz, como un método rico en posibilidades tangibles para solucionar los conflictos.

Como hemos visto a lo largo de este vasto apartado, el factor geográfico representa un punto toral para la construcción del aparato de seguridad estatal. Un país que no conoce ni aprovecha sus espacios jamás proyectará su fuerza plena, y por el contrario, se verá vulnerable frente a las amenazas internas y externas. Ratzel y Haushofer resaltaron este punto al precisar que todo Estado necesita de un *Lebensraum* o espacio vital bien definido, para su organización interna y para su relación con los demás.

La geopolítica es también un factor de poder y una fuente de estrategia; es conocimiento práctico y útil en la elaboración de la política exterior. Napoleón Bonaparte dijo alguna vez que “la política de los estados residía en su geografía”, y no mintió. La geografía es un factor permanente, o al menos, bastante longevo. En tiempos de guerra o de conflicto los regionalismos han jugado un papel importante que ha permitido a las potencias formar alianzas y reclamar zonas de influencia. Ya lo vimos con la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto en el siglo XIX; con la conformación de alianzas militares como la OTAN y el Pacto de Varsovia, el surgimiento de la Unión Europea o incluso el origen del Movimiento de los Países No Alienados en el siglo XX; y en la actualidad, con nuevos pactos -no necesariamente militares- como el Mercosur o la Organización para la Cooperación de Shangai (OCS).

Un ingrediente fundamental en las relaciones de poder entre los estados es el dominio de los espacios. La lucha por el poder es también la lucha por dichos espacios; no sólo terrestres, también ideológicos; no sólo políticos, también comerciales. Las tesis de Mahan, Mackinder y Spykman son el reflejo de la importancia de los espacios, ya sea para el control de las rutas comerciales, de los medios de comunicación, del abasto de materias primas, del aprovechamiento de los recursos naturales, etc.

En la planeación de su agenda de seguridad, el Estado debe tomar en cuenta su geopolítica. La elaboración de un modelo geopolítico permite el empleo fructífero del territorio, la protección de las fronteras y el beneficio de los recursos naturales. Nuestro país, por ejemplo, urge de un modelo geopolítico para palear los problemas fronterizos, tanto al norte como al sur; también para combatir las amenazas del narcotráfico, del comercio ilegal de armas, de la migración, de la trata de personas, etc. Así mismo, para sacar el mayor provecho de sus condiciones naturales, ya que somos un país rico en biodiversidad que además posee una ubicación privilegiada entre dos océanos. La Secretaría de Marina ya ha reconocido la importancia del conocimiento geopolítico y por ello ha permitido un acercamiento con los académicos encargados del tema.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la Geopolítica sirve de fundamento y propone directrices de acción política para la protección, la defensa y el aprovechamiento del territorio estatal. Esta es su mayor aportación a los estudios de seguridad en Relaciones Internacionales.

Sobre las bases político-filosóficas y geopolíticas que hemos analizado hasta este punto nos es posible avanzar hacia las teorías de Relaciones Internacionales. En el siguiente apartado nos adentraremos en el análisis de la disciplina que nos compete, y exploraremos su papel en la estructuración de las teorías de seguridad.

1.1.5. Enfoques teóricos de Relaciones Internacionales y su contribución al estudio de la seguridad internacional.

El eje troncal de las teorías de Relaciones Internacionales descansa sobre el estudio del sistema internacional, a través de los constantes binomios de guerra - paz y conflicto - cooperación. En esencia, todos los enfoques de nuestra disciplina parten de este punto para desarrollar sus propuestas de análisis, por lo tanto, cada uno se ocupa de explicar (a su manera) cómo son las relaciones entre los actores del sistema en periodos bélicos y pacíficos. Sin embargo, en un sistema internacional anárquico el problema de la inseguridad se convierte en una constante que amenaza a los actores y los dirige a pensar en la prevención, la defensa y la colaboración.

Como ya se ha detallado, la disciplina de Relaciones Internacionales surgió a causa de la Primera Guerra Mundial. Los estudiosos de la política internacional deseaban comprender los acontecimientos mundiales en un plano más riguroso, científico y académico. En este sentido, las primeras propuestas teóricas se concentraron en explicar la actuación de los estados en el plano internacional bajo los binomios antes mencionados. Las preguntas en torno a cómo evitar la guerra y mantener la paz entre las naciones dibujaron los esquemas de los primeros enfoques. Y debido a la diversidad de propuestas, aparecieron dos grandes vertientes para el análisis: el enfoque idealista y el enfoque realista.

Estas primeras teorías divergieron en torno a cómo debía ser el comportamiento de los estados en el sistema internacional. Sin embargo, compartieron un importante punto en común: su visión estatocéntrica de las relaciones internacionales. Esto significa que para ambos enfoques el Estado era el único actor del sistema. Por lo tanto, el tema de la seguridad internacional radicaba en las acciones que llevarían a cabo los estados para alcanzarla, con el fin de mantener la paz.

Debido a los constantes conflictos internacionales que sacudieron gran parte del siglo XX, las teorías de Relaciones Internacionales se desarrollaron sobre la base de los dos paradigmas estatocéntricos. No obstante, los múltiples acontecimientos de carácter económico, político y social, ocurridos durante la posguerra fría demandaron ampliar el espectro de análisis de las teorías, incluida su visión sobre la seguridad internacional. Para las nuevas teorías, este tema debería incorporar la participación de los nuevos actores del sistema internacional: las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los regímenes políticos, las empresas transnacionales, etc.

En el presente apartado examinaremos las propuestas teóricas más representativas de la disciplina de Relaciones Internacionales y su aportación al análisis de la seguridad internacional. A partir de las mismas podremos comprender el origen de las teorías sobre seguridad internacional, y posteriormente hacer uso de ellas para analizar el problema que compete a este trabajo de investigación.

1.1.5.1. Los enfoques tradicionales: Idealismo, Realismo y Constructivismo.

El estudio de la seguridad internacional en la disciplina de Relaciones Internacionales comenzó -como era de esperarse- desde las primeras teorías. Recordemos que nuestra disciplina surgió como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, cuando los analistas de la política internacional percibieron necesario el estudio de los acontecimientos mundiales de una manera académica y formal. Al ser derivada de un conflicto bélico de amplias magnitudes, la disciplina abordó el tema de la seguridad en primera instancia como la prevención de la guerra. En aquellos años, la principal amenaza a la paz y a la seguridad internacionales era la explosión de otro conflicto bélico que desestabilizara las relaciones entre los Estados.

En este sentido, la seguridad estudiada a la luz de los enfoques tradicionales de Relaciones Internacionales sería entendida como la ausencia de riesgos que pusieran en peligro la supervivencia del Estado, que atentaran contra su integridad territorial o sus valores fundamentales. Hablamos entonces de una visión estatocéntrica bajo la cual los Estados buscarían la paz a pesar de la anarquía internacional.

A continuación exploraremos las dos teorías clásicas de Relaciones Internacionales –Idealismo y Realismo- y su aportación a la concepción y el estudio de la seguridad internacional. En principio analizaremos la propuesta idealista, ya que ésta fue la primera en aparecer. Posteriormente, ahondaremos en la propuesta realista. Y finalmente, describiremos la propuesta constructivista, que brinda una alternativa a la visión estatocéntrica de las anteriores.

a) Idealismo

El idealismo es una corriente de pensamiento deontológica y prescriptiva, según la cual los estados, como entes racionales, combaten la anarquía internacional a través de fórmulas normativas que emanan un contrato social entre los mismos⁵⁷. Bajo este enfoque, la consecución de la paz internacional descansa sobre principios ético-jurídicos encaminados a armonizar los intereses nacionales de cada Estado.

Como paradigma de pensamiento sociopolítico, el idealismo emanó de los dogmas del *ius gentium* o derecho internacional; principalmente a partir de Hugo Grocio y el principio de Pacta Sunt Servanta, por medio de la cual los estados deben respetarse⁵⁸. Así mismo, recibió influencia de las ideas kantianas de la paz perpetua entre los estados por medio del federalismo internacional.

A lo largo de la historia humana nos es posible encontrar la perspectiva idealista del buen gobierno; es decir, sociedades que se conforman a partir de un aparato político encargado de brindar justicia y garantizar bienestar. Si bien las raíces del paradigma idealista provienen del pensamiento grociano y kantiano, para muchos fue en la Grecia antigua el primer lugar donde se aplicaron los principios morales y éticos a la política del Estado.

Los teóricos idealistas de Relaciones Internacionales reconocieron que el sistema internacional era (y es) anárquico; es decir, que no existe una autoridad supranacional capaz de regular las acciones de los estados. Por lo tanto, es

⁵⁷ Cfr: Del Arenal, Celestino; *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, España, 1990, p. 100.

⁵⁸ Cfr: Padilla, Luis; *Teoría de las relaciones internacionales: La investigación sobre la paz y el conflicto*. p. 69.

responsabilidad de dichos estados comportarse de manera que evite el conflicto. En este sentido, la teoría idealista es estatocéntrica, pues concibe a los estados como los principales actores de las relaciones internacionales. Prevenir la guerra entre los estados es posible, ya que éstos son entes racionales y morales, capaces de privilegiar la cooperación sobre el conflicto y la lucha por el poder.

Para los idealistas “el objetivo central es transformar el sistema internacional en un escenario en donde pudiesen establecerse las condiciones necesarias para la paz perdurable en toda la sociedad internacional; o como lo planteaba Immanuel Kant, *una paz perpetua*”⁵⁹. Esto es posible por medio de la diplomacia, la negociación, los tratados internacionales, el comercio y las instituciones.

Sobre esta base, Celestino del Arenal distingue cuatro características básicas en los exponentes de la escuela de pensamiento idealista⁶⁰. En primer lugar, su fe en el progreso, que supone que la naturaleza humana avanza hacia adelante, siempre cambiante. Los estados aprenden de las experiencias vividas, así, se actualizan progresivamente a lo largo de la historia. Incluso la guerra, considerada como un mal moral, ha propiciado el progreso.

En segundo lugar, su visión no determinista del mundo, pues éste se encuentra en constante cambio gracias al progreso antes mencionado.

En tercer lugar, su radical racionalismo, en cuanto consideran que un orden político racional y moral es posible en el sistema internacional y que, al igual que los individuos son buenos y racionales, del mismo modo los Estados son capaces de comportarse de una forma racional y moral.

En cuarto y último lugar, la afirmación de una armonía natural de intereses entre los estados. Como todos están interesados en el progreso, sus intereses son complementarios. El fin último de todos es la paz.

Ahora bien, la tan anhelada paz perpetua sólo es posible garantizando la seguridad de todos los pueblos. La seguridad internacional se debe entender, entonces, como la seguridad colectiva de los estados. Y para lograr un modelo factible de seguridad colectiva es necesario dar fin a los pactos secretos, incrementar la

⁵⁹ Del Arenal, Celestino; *Introducción a las Relaciones Internacionales*; Op. Cit; p. 85.

⁶⁰ Cfr; *Ibidem*; p. 109.

participación pública en los asuntos internacionales, renunciar a la guerra como instrumento de política exterior, y establecer un orden internacional garantizado por la creación de instituciones multilaterales dotadas de facultades para salvaguardarlo⁶¹.

Como teoría de Relaciones Internacionales, el idealismo gozó su mayor auge durante el periodo comprendido entre las dos Guerras Mundiales (1919-1939). A finales de la Primera Guerra Mundial, el presidente estadounidense Woodrow Wilson propuso en sus llamados “14 Puntos” las siguientes ideas⁶²:

- El principio de igualdad de derechos entre las naciones.
- La necesidad de establecer gobiernos democráticos en todos los países.
- Garantías para la salida al mar de todos los estados.
- Prohibición de las alianzas militares, y
- El establecimiento de una organización internacional que impidiera los conflictos bélicos en el futuro a través de un mecanismo de seguridad colectiva.

De la última propuesta de Wilson surgió la Sociedad de las Naciones, el 28 de junio de 1919. Con ella también nació la corriente internacionalista del pacifismo, representada por Alfred Zimmerman, John Fischer y Norman Angell. Estos exponentes del idealismo-pacifismo fueron los primeros artífices de la investigación para la paz, que más tarde sería institucionalizada en numerosos centros de investigación internacional.

En el Preámbulo del Pacto de la Sociedad de Naciones se recogieron las propuestas de Wilson y se adoptaron como los principios fundamentales de la misma. En primer lugar, el Preámbulo estipuló el compromiso de no acudir a la guerra. Este recurso sólo sería lícito para aquellos estados que respetaran las disposiciones del Pacto. Además, se prohibirían las guerras que atentaran contra la integridad territorial y la independencia política de la Sociedad de Naciones.

En segundo lugar, el Preámbulo marcó el fin de la diplomacia secreta. Según Wilson, ésta había sido la culpable de que ocurriera la Primera Guerra Mundial. Por lo tanto, resultaba necesario que a partir de entonces los gobiernos no pactaran compromisos a espaldas del pueblo, que más tarde pusieran la seguridad nacional e

⁶¹ Cfr; *Ibidem*; p. 110.

⁶² Cfr; Padilla, Luis; *Op. Cit*; p. 75.

internacional en peligro. Para fortalecer este principio, el Artículo 18 del Pacto estableció la publicación obligatoria de todos los tratados.

En tercer y último lugar, el Preámbulo reiteró el respeto a las normas de Derecho Internacional. Los estados, como supuestos entes morales y racionales, se abstendrían de actuar en contra de las normas, por el contrario, las fomentaría y fortalecerían.

Tras el fracaso de la Sociedad de las Naciones y el estallido de la Segunda Guerra Mundial, la escuela idealista de Relaciones Internacionales fue ampliamente criticada. Se le acusó de crédula e ingenua, pues no previó que aún después de la Primera Guerra Mundial los estados seguirían privilegiando sus propios intereses nacionales (y con ello, su propio progreso) por encima de otros. Los críticos propusieron dejar de estudiar al mundo como *debería ser*, o bien, como algunos desearían que fuera. Y mejor, estudiarlo como era en realidad.

Más no todo lo referente a la teoría idealista fue satanizado. Luego de la Segunda Guerra Mundial, los vencedores fraguaron una institución que pudiera superar las fallas de la Sociedad de Naciones. Así surgió la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada con el objetivo idealista de mantener la paz y la seguridad internacionales. Ésta, sin duda, ha sido la mayor aportación de la teoría idealista al estudio de la seguridad internacional. El respeto a las normas y a las instituciones ha permitido concretar pactos y alianzas que han reforzado la seguridad internacional en todas sus aristas.

b) Realismo

El estudio de las relaciones internacionales como un fenómeno político caracterizado por el constante binomio de la paz y la guerra ha conducido a los estudiosos de la disciplina a preguntarse bajo qué condiciones los líderes estatales deciden actuar de una manera determinada. La política internacional de siglos pasados y hasta la fecha ha colaborado a responder esa pregunta, al constatar que más allá de los ideales que puedan perseguirse entre naciones para conducir el destino del sistema, son los intereses particulares de cada nación los que determinan como se actuará en el plano internacional. Esta visión teórica representa el punto de partida del Realismo.

La teoría realista de Relaciones Internacionales surgió en los años treinta del siglo XX, con un objetivo claro: estudiar al mundo como era *en realidad* y no como *debería ser*. De acuerdo con los primeros exponentes del realismo este enfoque resultaba necesario para comprender la realidad internacional del periodo entre guerras, pues la propuesta idealista se estaba viendo sobrepasada por el rearme alemán, las políticas expansionistas de las potencias y la incapacidad de la Sociedad de Naciones para resolver conflictos políticos.

Las raíces de la escuela de pensamiento realista se encuentran en las propuestas filosóficas de Mencio, Tucídides, Maquiavelo y Thomas Hobbes. Todos ellos conciben el mundo como un escenario hostil, donde la lucha por el poder es ganada siempre por el más fuerte. En este sentido, el hombre se encuentra en un ambiente de inseguridad constante que sólo puede ser vapuleado por la organización social. Pero incluso la existencia de un Estado y de instituciones no son garantes de la paz, pues la naturaleza del hombre tiende a la competitividad y al sometimiento de los débiles.

Bajo esta óptica, la orientación del realismo estará cargada hacia un pesimismo antropológico. El hombre es imperfecto, es pecador y ambicioso. Está siempre deseoso de incrementar su poder. Por lo tanto, “la tarea del hombre de Estado es modelar el marco político dentro del cual la tendencia humana hacia el conflicto quede minimizada”⁶³. Para el realismo, en el plano de las relaciones internacionales la situación es bastante similar: el sistema internacional no sólo es anárquico, sino también es conflictivo por naturaleza. La política internacional es un juego en el que cada Estado buscará incrementar su poder con el fin de alcanzar sus intereses. La cooperación sólo es posible si sirve a los intereses de los Estados, pues éstos son los principales actores dentro del sistema.

El *poder* ocupa el núcleo central de la teoría realista. La historia de las relaciones entre estados es la historia misma de la disputa por el poder; pues, como señala Esther Barbé, “lo que el Estado puede hacer en la política internacional depende del poder que posee. Así, la política internacional se define en última instancia como la lucha por el

⁶³ Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1995, p. 124.

poder. El poder es, de esta forma, tanto un medio como un fin para lograr los objetivos estatales”⁶⁴.

De la mano del poder viene el *interés nacional*. Todos los estados tienen un interés nacional que salvaguardar. Por ello, su actuación al exterior nunca se guiará por principios morales de lo que es bueno o lo que es malo para la comunidad de estados, sino de lo que conviene al interés de la nación.

En un sistema internacional anárquico donde cada Estado vela por sus propios intereses y compite por acrecentar su poder, la única forma de asegurar la paz será por medio del equilibrio de fuerzas. De acuerdo con los realistas, el balance del poder facilitará la paz; sin embargo, si este se rompe, estallará el conflicto. Por lo tanto, la seguridad de los estados dependerá del equilibrio de fuerzas y de la concentración de poder en cada uno.

En sus inicios, el realismo político fue expuesto principalmente por Frederick Schuman y Edward Carr, autores representativos de los años treinta del siglo pasado. En su obra *International Politics* (1933) Schuman expuso los puntos neurálgicos de la visión realista. Afirmó que el sistema internacional es anárquico, pues no existe un gobierno supranacional; por lo tanto, cada Estado debería procurar su seguridad con base en su propio poder, y al mismo tiempo, considerando el poder de sus vecinos como una posible amenaza. Tanto para Schuman como para el resto de los realistas de la época, estas aseveraciones eran claras, ya que varios conflictos fronterizos e invasiones por territorio ocurrían a la par que los textos de este político eran publicados.

En su obra *The Twenty Year's Crisis* (1939), Edward Carr retomó y amplió la concepción de Schuman en torno al poder. De acuerdo con Carr, la política no podía definirse únicamente en términos de poder, sino embargo, éste resultaba un elemento muy importante de la misma. En resumen, el poder era (y es) un instrumento político indispensable para el gobierno, ya fuera para mantener el orden al interior del Estado o para salvaguardar sus valores fundamentales al exterior.

Según Carr, el poder político puede dividirse en tres categorías interdependientes: el poder militar, el poder económico y el poder de sobre la opinión⁶⁵.

⁶⁴ *Op. Cit*, p. 125.

⁶⁵ *Cfr; Ibidem*; p. 126.

De éstos, el más importante es el militar, porque la guerra es siempre un factor potencial en las relaciones internacionales. En este sentido, la fuerza militar que un país posea se convertirá en la garantía de que sus intereses y valores serán protegidos. Recordemos que durante el año en que Carr publicó su obra comenzaba también la Segunda Guerra Mundial. De ahí que sus propuestas estuviesen encaminadas a la conducción de la política exterior de su país, el Reino Unido.

Schuman y Carr marcaron el cauce que la teoría realista de relaciones internacionales seguiría en sus años posteriores. Durante los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado autores como Schwarzenberger, Kennan y –principalmente– Morgenthau terminaron por sentar las bases teóricas que convirtieron al realismo en la propuesta más mencionada hasta nuestros días.

El jurista alemán George Schwarzenberger publicó en 1941 su obra *Power Politics*. En ésta reconoció al poder como el factor clave de la política internacional, respaldando así a Schuman y Carr. No obstante, Schwarzenberger dio un paso más al concebir a las relaciones internacionales en términos de política del poder. Para el autor, la política del poder “significa un tipo de relaciones entre Estados en el que predominan algunas reglas de conducta: armamentos, aislacionismo, diplomacia del poder y de la guerra”⁶⁶. Estas reglas son también herramientas que sirven a los grupos para demostrar su peso en tiempos de cooperación y conflicto. La política exterior es, esencialmente, política del poder. Por supuesto, la obra de Schwarzenberger encajó perfectamente con los acontecimientos internacionales de la época: pactos entre potencias, invasiones, conflictos bélicos en mar y tierra, y el ataque a la bahía de Pearl Harbor, con el que Estados Unidos le declaró la guerra a Japón.

Schwarzenberger brindó a la corriente realista elementos importantes sobre política internacional y lucha por el poder. Sin embargo, fue su connacional y colega de carrera, Hans Joachim Morgenthau, quien describió al realismo político en todo su esplendor, llevándolo incluso a convertirse en la concepción dominante de relaciones internacionales para países de gran peso, como Estados Unidos. El trabajo más importante de Morgenthau lleva por título *Politics Among Nations*, fue publicado en 1948 y representa un parte-aguas en el estudio de las Relaciones Internacionales, pues

⁶⁶ *Ibidem*; p. 127.

contribuyó a desplazar las tendencias idealistas que predominaron el campo de estudio durante la primera mitad del siglo XX.

El modelo realista de Morgenthau responde a la realidad internacional de los primeros años de la Guerra Fría. Alemania ya no era un enemigo y el continente europeo ya no representaba el centro del mundo. Ahora, Estados Unidos y la URSS emprenderían una carrera por expandir sus ideologías en todo el mundo, al tiempo que las antiguas potencias europeas se convertirían en satélites de los nuevos polos de poder. Sobre esta base, Morgenthau formuló sus *Seis Principios del Realismo Político*, los cuales conformarían el dogma principal de la teoría realista. A continuación, resumiremos cada uno de estos⁶⁷:

- 1) La política obedece a leyes objetivas y constantes, arraigadas a la naturaleza humana. Es formulada por medio de un acto racional del ser humano, lo que convierte al Estado en un ejecutor de políticas racionales.
- 2) El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. El poder es el puente entre la razón y los hechos que ocurren en el mundo. El poder radica en el dominio del hombre sobre la mente y las acciones de otros hombres. Por lo tanto, el poder político es una relación entre aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido.
- 3) El interés nacional es la esencia de la política, pues determina las acciones de política exterior en un momento particular de la historia. El interés nacional es el objetivo supremo que guía la lucha por el poder. Y en un sistema internacional anárquico, el interés principal siempre será la supervivencia del Estado. Sólo asegurando esto último se podrán formular intereses secundarios.
- 4) La moral no es aplicable a los estados, pues la acción política no emana de preceptos morales, sino de circunstancias determinadas en el tiempo y en el espacio.
- 5) Las aspiraciones morales de una nación no se identifican con los preceptos morales que gobiernan el universo. Dios no se encuentra con los líderes

⁶⁷ Tomados de: Del Arenal, Celestino; *Op. Cit.*, p. 103.

estatales, y los deseos de éstos no coinciden precisamente con los deseos de Dios.

6) La esfera política es autónoma con respecto a otras esferas estatales. El realismo político es diferente a las escuelas de pensamiento económico, jurídico y moral, pues no está fundado en el “deber ser”, sino en lo que es en realidad.

Ahora bien, si esta es la dinámica de las relaciones entre los estados ¿Cómo se puede procurar la paz? Morgenthau, al igual que sus contemporáneos realistas, explica que el mantenimiento de la paz es posible por medio del equilibrio del poder; pero también, a través de las normas internacionales. Esto último representa una innovación con respecto a las propuestas realistas anteriores, pues reconoce la utilidad del Derecho Internacional.

Morgenthau distingue tres vías normativas para llegar a la paz: 1) La paz por medio de la limitación, el desarme y la seguridad colectiva; la cual no es posible en el escenario internacional de la Guerra Fría debido a que no existe una fuerza supranacional. 2) La paz a través de la construcción de un Estado Mundial, misma que tampoco es factible debido a la ausencia de una auténtica comunidad internacional. Y 3) La paz por medio del acuerdo, es decir, a través de la negociación y las prácticas diplomáticas. Para el jurista alemán, esta última es la vía más prudente y realizable, dadas las condiciones del sistema internacional. La vía de la negociación es también la vía del mantenimiento de la seguridad internacional

Gracias a las propuestas de Schuman, Carr, Schwarzenberger y Morgenthau, el realismo político encontró cobijo en la política exterior estadounidense de la Guerra Fría. Bajo la imagen del paladín defensor de la democracia y los derechos humanos, Estados Unidos desarrolló un pragmatismo basado en la lucha por el poder y la defensa de sus intereses nacionales. Para ello, en su aparato diplomático se concentraron políticos realistas como George Kennan – un diplomático especialista en las relaciones con la URSS- quienes revivieron la doctrina del Destino Manifiesto y llevaron la construcción teórica de la política del poder a la aplicación práctica.

Una característica fundamental de la teoría realista es su capacidad de adaptarse de acuerdo al contexto internacional y las circunstancias dadas,

manifestándose de diferentes formas sin perder su esencia. Para muchos estudiosos de los fenómenos internacionales, la teoría realista es una constante; no importa qué conflicto o en qué momento de la historia se realice el análisis, el realismo siempre brindará una plataforma de investigación.

En su artículo *The timeless wisdom of Realism*, Timothy Dunne propone una taxonomía del realismo, en la cual identifica cuatro tipos del mismo y a sus exponentes más representativos. Así, el autor menciona en primer lugar el realismo estructural de Tucídides y Morgenthau, basado en la naturaleza humana y fundado en que la política internacional es una constante lucha por el poder. Después menciona al realismo histórico, representado por Maquiavelo y Carr, y cimentado en la idea de que la política siempre está por encima de los principios morales. Posteriormente señala al realismo estructural de Rosseau y Waltz, el cual (a diferencia del primer realismo estructural) establece que no es la naturaleza humana, sino el sistema anárquico, el que causa miedo, recelo e inseguridad entre los países. Finalmente identifica al realismo liberal de Hobbes y Bull, el cual explica que los Estados pueden protegerse de la anarquía internacional al disuadirse para no agredirse⁶⁸.

Sin importar cuantas variantes puedan encontrarse a partir de la corriente realista, existen tres elementos que están presentes en todas ellas y que Dunne identifica como los puntos clave del realismo, o el triángulo de las tres 'S' por sus siglas en inglés: estatismo, supervivencia y self-help.

El estatismo es la idea fundamental del realismo. Significa que el Estado es el actor principal en el escenario internacional y que cada Estado que convive dentro de él es soberano, por lo que (teóricamente) no existe uno que esté por encima del otro.

Por su parte, la supervivencia es el objetivo de todos los estados. La política exterior de los líderes estatales siempre está enfocada a garantizar la supervivencia de la nación. Esta afirmación, por supuesto, lleva a Dunne a preguntarse hasta qué punto pueden actuar los líderes en nombre de su propia seguridad, dañando o perjudicando a otros.

⁶⁸ Dunne, Timothy; "The Timeless Wisdom of Realism", en John Baylis y Steve Smith; *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, Nueva York, 1997, pp. 109—110.

El self-help es el fenómeno en el cual los Estados, conscientes de la anarquía internacional, se unen y aceptan coexistir para promover su propia supervivencia. Esta coexistencia se logra mediante un sistema de balanza de poder que no siempre es equitativo, por lo que continuamente se forman alianzas, regimenes e interacciones regionales.

Ahora bien, en lo referente al tema de la seguridad nacional e internacional, la teoría realista de Relaciones Internacionales es pesimista y pragmática. De acuerdo con esta corriente, la seguridad se restringe a la supervivencia del Estado y a la defensa de sus ya mencionados intereses nacionales. Y en este sentido, la seguridad internacional se concibe como la ausencia de una amenaza que ponga en riesgo el equilibrio del sistema. Pero como hemos señalado anteriormente, éste equilibrio depende del poder, lo que significa que si uno o varios estados quiebran dicho equilibrio al osar incrementar su poder de manera hostil, estallará el conflicto.

El realismo político establece que el Estado está destinado a conservar su poder a través de la seguridad nacional. En este sentido, el brazo armado de la seguridad nacional son las fuerzas militares. Así, un mejor aparato militar es sinónimo de mayor seguridad. Por lo anterior, podemos deducir que la corriente de pensamiento realista concibe la agenda de seguridad -nacional e internacional- principalmente en términos militares. Tomar en cuenta una agenda más amplia sólo sería posible si puede asimilarse como parte de una estrategia global de seguridad ante una amenaza específica, como lo sería el uso de la fuerza por parte de otro Estado.

A pesar de la "eterna sabiduría del realismo" como aparato teórico en las Relaciones Internacionales, es importante resaltar las críticas que ha recibido en torno a su visión de la seguridad internacional. Si bien la defensa del territorio estatal sólo es posible por la vía militar cuando el enemigo está armado, es erróneo afirmar que las fuerzas militares sean las únicas capaces de garantizar tanto la seguridad nacional como la internacional. En las últimas décadas, la política internacional ha reconocido la existencia de otras amenazas al bienestar humano mundial, como el hambre, los desastres naturales, las crisis económicas, etc. Estos nuevos retos deberán entenderse a la luz de otros enfoques teóricos, y no únicamente el realista.

En conclusión, el realismo es una teoría normativa orientada a la política práctica. Es estatocéntrica, ya que sólo reconoce a los estados como los actores del sistema internacional. Los estados –como los hombres – son unidades racionales; sin embargo, no son morales. Esto significa que su actuación exterior no está guiada por principios éticos, sino por la defensa de sus valores y la consecución de sus intereses. Como el sistema internacional es anárquico, el equilibrio del poder es el único mecanismo viable para regular las relaciones internacionales y mantener la paz.

Como resultado, los estados actúan en aras de defender y asegurar la supervivencia de sus intereses nacionales. La seguridad internacional es posible siempre que exista el equilibrio del poder y que los intereses de cada Estado no se vean afectados por el comportamiento de otros. Aunque los estados son los principales actores de las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales sirven como foros de negociación para mantener la paz, aunque a veces también sirven para perpetuar el poder de algunos cuantos. Claro ejemplo es la ONU, institución encargada de velar por la paz y la seguridad internacionales, pero que en su interior alberga un Consejo de Seguridad con miembros permanentes, quienes tienen la última palabra en las decisiones que afectan al mundo.

c) Constructivismo

La teoría constructivista de Relaciones Internacionales se ocupa de identificar y detallar las ideas que conforman al sistema internacional. Por ideas, los constructivistas se refieren a ciertos elementos estatales que determinan el curso de la política internacional: los intereses nacionales, las identidades, los objetivos y las amenazas. Estos factores “ideacionales” provocan efectos de alto alcance en el sistema, pues dirigen la actuación política de los Estados.

La aportación del constructivismo al estudio de la seguridad internacional es mucho más concreta que la del idealismo y el realismo antes explicados. Para el constructivismo, el interés nacional es sólo la expresión de la identidad de una sociedad, misma que no está aislada, sino que se relaciona constantemente con otras que también poseen su propia identidad. En esta misma línea, ni el sistema

internacional ni los intereses nacionales son una realidad estática, por el contrario, son producto de lo que hacen sus actores a lo largo del tiempo y bajo circunstancias particulares. Los actores crean rasgos de identidad que definen sus intereses y su posición en el sistema.

Bajo este escenario, la seguridad del Estado dependerá de su esfuerzo por entablar lazos de identidad con otros, lo que propiciará relaciones de cooperación con base en ideas similares de identidad. Así, a diferencia del idealismo y el realismo, el constructivismo no presupone la existencia de un sistema internacional anárquico dado, ni la preservación de la integridad territorial como el máximo interés. Por el contrario, “el constructivismo considera que gracias a las relaciones de identidad de los elementos del sistema es posible crear un tipo de seguridad colectiva capaz de preservar los intereses de los actores internacionales”⁶⁹.

El referente central de la seguridad es entonces la identidad. Ésta no sólo se limita a un ámbito racial o cultural, sino que abarca cuestiones más generales como la economía, la ubicación geográfica, la presencia de amenazas comunes, etc. La identidad en todos estos temas propicia la creación de lazos que definen la posición de un Estado en el sistema.

En el estudio de la seguridad, el constructivismo se diferencia del idealismo y el realismo al identificar como objeto de referencia a la sociedad y no al Estado. Este detalle es importante porque encamina a los estudiosos de la política internacional a pensar en la seguridad del ser humano como punto de partida para la elaboración de agendas de seguridad nacional.

La influencia de todas las teorías antes expuestas va a delinear las pautas de interpretación de las Relaciones Internacionales en torno al concepto de seguridad. Estas teorías se encargaron de sentar las bases que alimentan los debates en torno al uso del concepto de seguridad como categoría explicativa de la realidad internacional, tanto en las discusiones de alta política como en los círculos académicos de la actualidad.

⁶⁹ Orozco, Gabriel; *El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. Op. Cit.*, p. 167.

A continuación, procederemos a examinar brevemente las propuestas teóricas que han surgido en tiempos recientes, y que responden a los cambios que ha sufrido el sistema internacional.

1.1.5.2. Los nuevos enfoques: Neorrealismo, Teoría general de los sistemas, Conductivismo, Globalismo y Regionalismo.

En este grupo de teorías se encuentran el neorrealismo, la teoría general de los sistemas, el conductivismo (teoría de juegos, teoría del conflicto y teoría de la negociación), el globalismo y el regionalismo. El factor común de todas ellas radica en su visualización sectorial de los problemas de seguridad del mundo. Para estos enfoques, la realidad internacional representa un universo compuesto por varias partes interdependientes que comparten dilemas de seguridad; sin embargo, cada parte se enfrenta a su vez con amenazas propias. En este sentido, los problemas sectoriales –o regionales- pueden resolverse a partir de las propuestas planteadas por la teoría. A continuación procederemos a explicar cada una.

a) Neorrealismo

Hasta los años setenta del siglo pasado, la teoría realista de Relaciones Internacionales había dominado los análisis en torno al conflicto bipolar de la Guerra Fría. Conceptos tales como lucha por el poder, anarquía internacional, supervivencia y estatismo explicaron con suficiencia los más importantes acontecimientos internacionales de los años cincuenta y sesenta; como lo fueron la Guerra de Corea (1950-1953), la Crisis de los Misiles (1962), la carrera armamentista (posesión de armas nucleares) y la competencia por el espacio (lanzamiento del primer cohete en 1957 y la llegada del hombre a la Luna en 1969).

No obstante, a principios de los años setenta el gobierno soviético sugirió llevar a cabo una reunión para distensar las relaciones entre éste y el gobierno estadounidense. Dicha reunión tendría por fin el acercamiento y la cooperación entre los bloques capitalista y socialista, en aras de disipar los miedos con respecto a una nueva guerra

mundial. De ésta forma, los representantes de países pertenecientes al Pacto de Varsovia y a la OTAN –incluidos la URSS y Estados Unidos- se reunieron entre 1972 y 1975 en Helsinki, donde celebraron la primera Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

Al final de la mencionada conferencia, en 1975, los participantes firmaron un acta en la que reconocían las fronteras surgidas de la Segunda Guerra Mundial, reforzaban la cooperación económica entre ambos bloques, y la URSS y demás países comunistas se comprometían a respetar los derechos humanos y las libertades⁷⁰. Luego de la firma del Acta de Helsinki, los estudiosos de las Relaciones Internacionales advirtieron que la nueva ola de cooperación entre las dos superpotencias rebasaba los alcances del realismo político de los años treinta y cuarenta. El mundo ya había cambiado, y por lo tanto, resultaba prudente realizar ciertas anotaciones a los principios realistas, con el fin de dar nuevos aires a esta teoría.

Es así como surge el llamado neorrealismo. Como su nombre lo indica, se trata de un realismo renovado, que pretende superar los alcances del primero. No se trata de una teoría radicalmente diferente, por el contrario, conserva los principales postulados del realismo político, pero ajustándose a la realidad internacional de los setentas, y más tarde de nuestros tiempos.

El neorrealismo reconoce el determinismo del realismo. Muchos críticos habían señalado con anterioridad que el realismo ignoraba los cambios y daba por hecho la inmutabilidad de la naturaleza humana. Por lo tanto, también la inmutabilidad de las relaciones políticas. En este sentido, el neorrealismo se define como una teoría flexible, capaz de reconocer los cambios en el sistema internacional, en los factores de poder y en el equilibrio de fuerzas.

Sobre esta línea de pensamiento, la seguridad internacional ya no se concibe únicamente a partir de la ausencia de guerras entre estados. Existen nuevas amenazas que afectan a la seguridad, por ejemplo, los grupos armados no estatales como el narcotráfico o el terrorismo. Si bien la visión neorrealista de la seguridad sigue

⁷⁰ Historia de las Relaciones Internacionales durante el siglo XX; *Glosario: Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa*, Historia del Siglo XX, España, 2003. Disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/CSCE.htm>, consultado el 2/02/12 a las 13:00 hrs.

insertándose en la esfera militar, ésta acepta la aparición de riesgos que no necesariamente afectan la integridad territorial.

Otro cambio radica en el interés nacional. Los neorrealistas aceptan que no existe un interés nacional en abstracto; éste debe ser dotado de un contenido ideológico. Además, ningún país se mostrará solidario con el interés nacional de otro si éste último no es solidario con el orden internacional. La solidaridad se convierte entonces en un propulsor de políticas de seguridad, ya sean contra el terrorismo, el crimen organizado, la invasión de fronteras, etc.

El poder continúa jugando un papel importante, pues la política depende del mismo. En este sentido, la consecución de una agenda de seguridad internacional que incluya los problemas que aquejan al mundo en desarrollo depende en gran medida de la voluntad de las potencias regionales y mundiales.

A diferencia de los realistas, los neorrealistas reconocen la participación de las instituciones en las relaciones internacionales. Aceptan que éstas pueden coadyuvar al mantenimiento de la seguridad internacional; sin embargo, la última palabra continúa correspondiendo a los Estados. Hace algunos años fuimos testigos de un ejemplo de esta situación cuando Estados Unidos decidió invadir Irak en 2003, aun cuando no contó con el respaldo de la ONU.

Los neorrealistas advierten que la cooperación es posible a pesar de la anarquía internacional. Los estados colaboran entre sí para proteger sus intereses similares y alcanzar sus objetivos comunes.

Cuando el sistema internacional no permita que los estados alcancen sus objetivos, éstos buscarán cambiarlo siempre que los costos de dicho cambio no afecte a sus beneficios. Históricamente, el mecanismo para lograr un cambio en la distribución de poder ha sido la conquista territorial, para incrementar el desarrollo económico, la explotación de recursos y la presencia de un país en zonas estratégicas. De esta forma, los cambios en el sistema internacional se darán cuando se transforme la distribución de poder entre los estados.

El neorrealismo del último cuarto del siglo XX y hasta nuestros tiempos tiene rasgos político-militares que se entretajan con el aspecto económico. Esta flexibilidad y apertura permite la identificación de nuevas amenazas a la seguridad internacional que

sobrepasan la esfera militar. La lucha por el poder ya no es solamente una lucha militar; sino también, económica, ideológica, ambiental, energética y cultural. Los estados no dejarán de procurar el incremento de su poder, en aras de fortalecer su aparato de seguridad con respecto de las nuevas amenazas.

b) Teoría general de los sistemas

Los análisis sistémicos de las disciplinas sociales surgieron en los años cincuenta del siglo XX con el fin de brindarles un enfoque científico semejante al de las Ciencias Naturales. Influenciada por la Biología, la teoría de sistemas partió de la analogía entre un cuerpo vivo -particularmente el cuerpo humano- y las ordenanzas de la naturaleza, para explicar la estructuración, el funcionamiento y la organización de una unidad de análisis social conformada por varios elementos. Es así como fue estructurada la teoría de los sistemas.

El científico austriaco Ludwig von Bertalanffy fue el primer impulsor de esta teoría en el campo de las Relaciones Internacionales. A partir de sus trabajos en el terreno de la biología, propuso la aplicación de la teoría de los sistemas a nuestra disciplina en el año de 1949. La teoría fue aceptada por los círculos académicos durante las décadas en las que el conductivismo gozó su mayor vigencia (años cincuenta y sesenta), pues se consideraba que ambos enfoques eran complementarios. Más tarde se demostró que no era así.

El biólogo matemático Anatol Raroport sugirió la primera definición teórica del análisis sistémico al señalar que “una totalidad que funciona como tal en virtud de la interdependencia de sus partes es denominada sistema y el método que trata de descubrir cómo esto se produce en el seno de la más amplia variedad de sistemas ha sido llamado teoría general de los sistemas”⁷¹. Estas definiciones fueron complementadas por Philippe Braillard, quien consideró que para definir un sistema habría que tener en cuenta cuatro puntos:

- Un sistema está constituido por elementos.
- Entre dichos elementos se producen relaciones interacciones.

⁷¹ Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales, Op. Cit;* p. 205.

- Los elementos y sus interacciones forman una totalidad.
- La totalidad es reflejo de una organización.

La teoría de los sistemas penetró rápidamente en el campo de las ciencias sociales, debido a su facilidad para comparar la organización social con una totalidad sistémica, cuyas partes o subsistemas deben estar en armonía para que *el todo* funcione de manera armónica. Por tal razón, la teoría fue rápidamente adoptada como un marco teórico por medio del cual se construyen modelos útiles para la comprensión de la realidad internacional.

El principal exponente de la teoría de los sistemas aplicada a las Relaciones Internacionales es sin duda Morton Kaplan. Este profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Chicago elaboró una tipología de los sistemas internacionales que se han configurado en la historia contemporánea del mundo. El análisis de Kaplan parte de la identificación de los actores y las interacciones que entre ellos se producen. En su obra *System and Process in International Politics* (1957), el autor distingue actores nacionales (los estados), actores supranacionales (las alianzas) y un actor universal (la ONU). Los actores son considerados los elementos del sistema internacional⁷².

En su tipología de sistemas internacionales Kaplan distingue seis modelos básicos, que como veremos a continuación están íntimamente influenciados por la búsqueda de la seguridad:

1) *El sistema de equilibrio del poder*

Se trata de un sistema donde sólo participan actores nacionales. Éstos buscan un objetivo común: acrecentar su seguridad por medio del balance de poder. Para tal fin, todos los actores poseen los mismos tipos de armamentos y ninguno tiene posibilidades de efectuar un ataque nuclear, ya sea por la cercanía con sus vecinos o simplemente porque carece del secreto atómico. Existen al menos cinco actores nacionales, pues una cantidad menor a ésta podría desestabilizar el sistema con facilidad. Los actores pueden recurrir a alianzas para proteger sus intereses.

⁷² Cfr; *Ibidem*; p. 215.

Este sistema es principalmente regional, pues se produce en regiones donde los actores pactan igualdad de derechos y capacidades para llegar a un fin superior. Existen varios ejemplos de alianzas militares y económicas fraguadas bajo la lógica del equilibrio de poder. Y sobre cualquier ejemplo, podemos identificar al estudio de caso que compete a este trabajo de investigación: el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa.

Este tratado, firmado en noviembre de 1990 por los países miembros del Pacto de Varsovia y la OTAN, surgió con el fin de alcanzar un objetivo hasta entonces jamás logrado: establecer un sistema de equilibrio de fuerzas armadas convencionales entre las dos grandes alianzas militares del momento. La acción antes mencionada tenía como fin evitar la posibilidad de que se desatara un nuevo conflicto bélico sobre territorio europeo, como resultado de la expansión militar de Estados Unidos y la URSS. Más adelante profundizaremos sobre este tema a la luz de la teoría general de sistemas.

2) El sistema bipolar flexible

Un sistema que -como su nombre lo indica- se caracteriza por la coexistencia de dos bloques, cada uno encabezado por un actor nacional. Participan también actores nacionales pertenecientes a cada bloque y un actor supranacional o universal que pretende fungir como mediador. Para los actores resulta difícil –por no decir, imposible- abandonar su bloque de pertenencia.

Las armas nucleares juegan un papel importante en la lucha bipolar, pues ambos bloques son capaces de efectuar un ataque con las mismas. Por tal razón, el ambiente internacional se encuentra en constante tensión. Como los bloques son enemigos, cada uno hará uso de todas sus capacidades para eliminar al otro, aunque esto conlleve a una guerra. El actor universal no cuenta con el poderío suficiente para poner fin al conflicto, por el contrario, en repetidas ocasiones se subordina al deseo de alguno de los dos polos. También existen actores no comprometidos o neutrales, que apoyan al actor universal en la búsqueda de la paz.

Este sistema es reflejo del mundo tal cual se encontraba en las primeras décadas de la Guerra Fría. Dos bloques: el capitalista y el socialista. Dos polos: Estados Unidos y la URSS. Y un actor universal: la ONU. Bajo este sistema, la seguridad internacional se entiende prácticamente en términos militares, y se procura a partir de la distensión nuclear.

3) El sistema bipolar rígido

Se trata de una variante del sistema anterior, según la cual ya no existen los actores comprometidos ni el actor universal. Los bloques han absorbido a los actores del mundo y se han jerarquizado de forma rígida y casi inamovible. Por tal razón existe un alto grado de tensión disfuncional en el sistema, lo que causa inestabilidad e inseguridad⁷³. Tal vez, este fue un sistema que Kaplan previó en un ejercicio prospectivo, al intentar imaginar que sucedería si el conflicto bipolar no desembocara en el camino de la distensión.

4) El sistema internacional universal

En este sistema los actores nacionales han convenido en organizarse bajo un tipo de gobierno mundial, integrado y solidario, que ha recibido ciertas competencias soberanas por parte de sus miembros, en materia política, económica, jurídica, etc. La estabilidad del sistema dependerá del grado de competencias que los actores confíen al gobierno supranacional, y de su acceso a los recursos para la supervivencia.

Kaplan pensó que el mundo tendería a organizarse de esta forma cuando el sistema bipolar flexible se volviera disfuncional, pues así los actores buscarían el cobijo y el liderazgo de la ONU. Ahora sabemos que esto no sucedió, pues si bien los bloques se disolvieron, los actores no se organizaron bajo el gobierno de las Naciones Unidas. Sin embargo, en alguna parte del mundo sí ocurrió algo similar. Desde 1957 y hasta nuestros días, los países europeos han creado su propio sistema de gobernanza supranacional a partir de la Unión Europea. De esta manera no sólo dieron fin a la

⁷³ Cfr; *Ibidem*; p. 217.

enemistad entre Francia y Alemania, sino también evitaron que Europa volviera a ser el escenario de una guerra mundial.

5) El sistema jerárquico internacional

Este sistema podría ser resultado del sistema anterior. Luego de que los actores se organicen bajo el manto del gobierno universal pasarían a ocupar un lugar dentro de la jerarquía internacional. Se trata entonces del sistema más integrado y estable, donde las antiguas competencias estatales de cada actor han sido transferidas al líder supranacional. Paulatinamente, los actores nacionales podrían desaparecer.

En este escenario utópico no existen problemas de seguridad internacional, pues cada amenaza es eliminada gracias al trabajo conjunto de todos los elementos. Es casi inimaginable pensar que el sistema internacional podría configurarse de esta manera dada su enorme complejidad y los problemas que lo aquejan. No obstante, para Kaplan es posible visualizar un mundo donde los actores nacionales se plantean como objetivo llegar a este punto.

6) El sistema internacional del veto por unidad

Se trata de un sistema donde los actores nacionales se desenvuelven de manera independiente o a través de bloques. Cada actor “posee el armamento nuclear suficiente para tomar la iniciativa de un ataque creíble y de destruir gran parte de las fuerzas enemigas”⁷⁴. No obstante, como todos los actores están en posibilidad de hacerlo, las represalias que tome el bloque contrario pueden ser altamente destructivas, lo que desmotiva la utilización de las bombas nucleares. Al estar en igualdad de circunstancias, los actores optan por el respeto mutuo. La guerra no representa una amenaza latente, porque los participantes se han neutralizado. Así, las decisiones de alta política se toman sólo por unanimidad.

Salvo por ciertos detalles, este fue el sistema que se adoptó al final de la Guerra Fría. Tanto Estados Unidos como la URSS se sabían poseedores de un gran número

⁷⁴ *Ibíd.*

de ojivas nucleares, por lo que descartaron usarlas en contra del otro. De esta forma, optaron por el respeto y el acercamiento, con el fin de mantener su liderazgo en materia de armamentos y evitar que otros actores nacionales aspiraran a convertirse en potencia nuclear. Actualmente, Estados Unidos y Rusia participan de manera conjunta en la solución de conflictos que pudieran desestabilizar los sistemas regionales o incluso el sistema internacional, como por ejemplo, el programa nuclear iraní.

A partir de la tipología sugerida por Kaplan han surgido numerosas propuestas que explican otro tipo de sistemas internacionales, muchos de éstos enfocados al tema de la seguridad internacional: el sistema de distensión, el sistema de difusión nuclear, el sistema hegemónico estadounidense, etc. Además, también han aparecido modelos de seguridad que operan a la luz del análisis sistémico, como el modelo de seguridad colectiva, el modelo de la paz democrática, el modelo de seguridad global, etc. Próximamente, retomaremos y analizaremos cada uno de éstos.

La teoría general de los sistemas ha sido objeto de críticas por parte de aquellos que niegan una posible comparación entre los sistemas naturales y las configuraciones sociales y estatales. En este sentido, los opositores de esta teoría la juzgan de organicista y señalan que su visión distorsiona la realidad internacional, pues no capta la esencia de la política.

No obstante, el enfoque sistémico ha comprobado su utilidad y su practicidad, pues de éste han derivado categorías descriptivas de las relaciones internacionales. Sin importar el periodo histórico, el orden internacional representa un sistema donde participan actores nacionales, no nacionales, multinacionales e incluso supranacionales. Estos actores forman alianzas para incrementar su poder, defender sus intereses y reforzar su seguridad. Las alianzas y los pactos forman a su vez sistemas, regímenes y subsistemas en materia de cooperación militar, económica, política, etc. Frecuentemente, los sistemas integrados en un área particular se decantan hacia otras áreas relacionadas, tal como lo señala la teoría neofuncionalista derivada de la propuesta sistémica.

Existen también variables dependientes e independientes que pueden estabilizar o desestabilizar el sistema, como las armas, las crisis económicas, los desastres

naturales, las epidemias, etc. A partir de dichas variables se elaboran agendas de seguridad cuyo fin último radicaría en proteger a uno o varios elementos del sistema.

Por tales razones, la teoría general de los sistemas es hasta la fecha una herramienta provechosa para el análisis de la seguridad internacional.

c) Teorías científicas derivadas del Conductivismo

La corriente teórica conductivista - conocida también bajo el anglicismo de *behaviorista*- surgió en Estados Unidos como una reacción en contra del realismo político de los años cincuenta y sesenta. Los conductivistas, al igual que los teóricos sistémicos, deseaban dotar a las Relaciones Internacionales de una plataforma científica de análisis, con el fin de elevar la seriedad de la disciplina.

Para la consecución de tal objetivo, los conductivistas acordaron necesaria la utilización de métodos científico-cuantitativos, matemáticamente medibles y comprobables, tal como lo hacían los estudiosos de las ciencias económicas y como también comenzaban a hacerlo los sociólogos estadounidenses.

De acuerdo con Manuel Medina, el origen de la corriente conductivista “[...] se suele colocar en los trabajos del autor inglés Lewis F. Richardson, escritos en los años veinte y treinta, sobre la influencia de los armamentos en el desarrollo de los conflictos internacionales”⁷⁵. Más tarde, en 1933, Nicholas J. Spykman –a quien ya mencionamos en el apartado correspondiente a la Geopolítica- presentó una ponencia en la que manifestó la posibilidad de desentrañar la realidad internacional empírica a partir de los métodos cuantitativos de las matemáticas, con la ayuda de modelos representativos.

Los modelos sirvieron a los conductivistas como plataformas objetivas de representación y análisis de la realidad internacional. En la actualidad –y pese a que la corriente ya no goza de vigencia- algunos modelos continúan siendo utilizados para la elaboración de esquemas explicativos. Tal es el caso de la teoría de juegos, la teoría

⁷⁵ Medina, Manuel, *La teoría de las Relaciones Internacionales*. Seminarios y Ediciones, Madrid, 1973, p. 70.

del conflicto y la teoría de la negociación⁷⁶. A continuación exploraremos estas tres propuestas y su utilidad para el estudio de la seguridad internacional.

1) *Teoría del Conflicto*

Como su nombre lo indica, la teoría del conflicto explora las causas que provocan el choque y el enfrentamiento entre los individuos. Aplicado al campo de las relaciones internacionales, esta teoría indaga los orígenes de los conflictos entre los actores del mundo. Como la teoría del conflicto puede ser aplicada en todos los niveles sociales – desde el individuo y hasta el Estado- algunos internacionalistas sugieren que para el campo concreto de las Relaciones Internacionales se le llame teoría del conflicto internacional.

La teoría del conflicto advierte que las relaciones intergrupales son imperfectas, pues los individuos no siempre tienden a la cooperación debido a su naturaleza egoísta y competitiva. Cuando las relaciones entre individuos tienden al conflicto surge la tensión. Esta última es alimentada por sentimientos de hostilidad, miedo y sospecha. Por lo tanto, las nociones de conflicto y tensión siempre van de la mano.

Un punto importante de esta propuesta descansa sobre lo que debe entenderse por conflicto. Contrario a lo que se podría suponer, el conflicto no es sinónimo de la guerra; esto significa que el conflicto no se reduce a su variante armada. Existen muchos tipos de conflictos sociales capaces de generar las crisis más diversas. Por tal motivo, no debe confundirse a la teoría del conflicto internacional con los estudios de las causas de la guerra, pues a esta última le compete un campo de investigación más estrecho.

En la teoría del conflicto se distinguen tres grandes líneas de investigación⁷⁷:

- Las causas de la agresividad humana.
- Los orígenes del descontento, las protestas y la revolución.
- Los motivos del conflicto internacional.

⁷⁶ Cfr; Merle, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, México, 1982, pp. 139-145.

⁷⁷ Cfr; Barbé, Esther; *Op. Cit*; pp. 279-281.

En su obra *International Crisis Behavior Project* (1975), C.F. Hermann analiza los motivos que provocan el estallido de las crisis internacionales. A partir de dicho estudio, observa tres postulados. En primer lugar, que la seguridad global puede verse amenazada hasta por el más mínimo desestabilizador, dada la interdependencia mundial. En segundo lugar, que los conflictos internacionales pueden ser estudiados a partir de los enfoques sistémicos. Y en tercer lugar, que un seguimiento de las tensiones entre estados puede facilitar la mediación, con lo que finalmente podría evitarse el conflicto.

Evidentemente, el estudio de las causas del conflicto internacional es una herramienta provechosa para quienes aspiramos a estructurar teorías sobre seguridad internacional. La gran aportación de esta propuesta en el ámbito que nos ocupa radica en su impulso a las investigaciones para la paz, por medio de las cuales se exploran las vías de la cooperación y la lucha conjunta contra amenazas comunes de la humanidad.

2) Teoría de los Juegos

Dentro de las teorías científicas de Relaciones Internacionales, la teoría de los juegos ocupa un lugar preferencial debido a su utilidad en la toma de decisiones. Esta teoría tiene como base los juegos de rol, azar y de destreza, en los que la estrategia se convierte en el factor clave para alcanzar el triunfo. El fin último de la teoría de los juegos consiste en ayudar al tomador de decisiones a resolver un problema o conflicto.

John von Neumann y Oskar Morgenstern fueron los primeros autores que intentaron demostrar “que los acontecimientos sociales pueden ser descritos [...] mediante modelos tomados de juegos de estrategia adecuados, juegos que son a su vez susceptibles de un análisis matemático completo”⁷⁸. Así, con bases matemáticas y lógicas relativas a la probabilidad y la estadística, es posible aspirar a la elaboración de escenarios donde se toman ciertas decisiones.

Michael Nicholson define al juego como una situación o parcela de la realidad definida, donde existe algún tipo de conflicto o problema que los jugadores (actores) deben solucionar. Thomas Schelling señala que la teoría de juegos se refiere a

⁷⁸ *Ibidem*; p. 285.

situaciones en las que la mejor línea de acción a seguir por cada jugador depende de lo que se espera que hagan los demás. Esta teoría es prescriptiva y sirve para elaborar modelos formales de la realidad.

Los juegos se caracterizan por contar con dos o más jugadores que tratan de conseguir el mejor resultado posible con respecto de su adversario. Como en todo juego, existen reglas que se deben cumplir y sanciones para quien falte a las mismas. Los jugadores buscarán armarse del mayor número de estrategias posibles con base en la información recopilada sobre las debilidades y fortalezas del adversario. Entre más jugadores se desenvuelvan sobre un escenario, mayores serán los peligros y las posibilidades de alianzas y contra-alianzas. No obstante, un mayor número de jugadores también significa que el juego será más sencillo, pues existirán más formas de apalearse un mismo problema.

La principal crítica que ha recibido la teoría de los juegos por parte de los teóricos tradicionales de Relaciones Internacionales es precisamente su incapacidad para describir la realidad internacional de manera global. No obstante, se ha reconocido su utilidad para el análisis de situaciones concretas en las que los estados entran en conflicto.

La mayor aportación de la teoría de juegos al análisis de la seguridad internacional son sus modelos de juego. Éstos se dividen en dos: los juegos bipersonales y los juegos multipersonales. Dentro de los juegos bipersonales existen dos modelos: los de *suma cero* y los de *no suma cero*. El juego suma cero es “aquel en el que todo lo que un jugador gana lo pierde el otro, de forma que el beneficio total de ambos jugadores es, precisamente, cero”⁷⁹. Por su parte, el juego de no suma cero es aquél en el que los jugadores tienen tanto intereses antagónicos como idénticos; gracias a este punto de inflexión es posible la cooperación en aras de lograr un beneficio común.

Los juegos multipersonales son aquellos donde participan tres o más actores independientes. Cada jugador posee intereses propios; no obstante, puede que dos o más de ellos compartan intereses comunes. Para la protección de dichos intereses y el incremento de su dominio sobre el terreno de juego, los participantes pueden formar

⁷⁹ *Ibidem*; p. 288.

coaliciones. A mayor número de miembros en una coalición, mayor será la ventaja de un bloque de jugadores sobre otros. Sin embargo, también será mayor el peligro de la desorganización. Por tal razón, siempre es necesaria la presencia de un líder capaz de dirigir al bloque.

Si bien la teoría de juegos es incapaz de explicar la realidad internacional en su vasta extensión, sus modelos sirven para entender la actuación de los estados frente a un problema particular de seguridad internacional. Por medio de los cálculos inversión-ganancia y de la información que se posea sobre la situación, los tomadores de decisiones pueden armar estrategias que los guíen a la consecución de sus objetivos.

3) Teoría de la Negociación

Esta variante de las teorías científico-matemáticas tiene por objetivo aplicar la teoría de los juegos a la negociación internacional. Cuando dos o más actores adversarios tienen un interés común se dará preferencia a la negociación por encima del conflicto. Para que la negociación beneficie a los tomadores de decisiones, éstos deberán desplegar una estrategia que influya sobre la actuación del adversario. Dicha estrategia se basa en el uso de la fuerza potencial del negociador, o bien, sus herramientas de negociación derivadas del poder duro (militar) y el poder suave (económico).

Las negociaciones internacionales son procesos por medio de los cuales dos o más actores de derecho internacional –Estados, organizaciones o empresas - entablan un diálogo con el fin de llegar a un acuerdo o buscar solución a un problema que a estos incumba. Por supuesto, ninguno de estos actores son agentes unitarios ni homogéneos; al contrario, se conforman en la diversidad de sus miembros. Bajo esta premisa, comprendemos que cada actor que realiza una negociación internacional se compone de un conjunto de individuos –comúnmente llamados delegación-que desempeñan dicha acción: los negociadores.

Naturalmente, estos personajes no sólo son la voz del estado u organización que representan, sino también la de la nación de la cual provienen. Los negociadores están influenciados por varios factores determinantes que moldean las relaciones internacionales de su país: su historia, su cultura, su sistema político, y su idiosincrasia

o pensamiento. Todos los elementos permanentes que conforman el conglomerado ideológico de los negociadores se conoce como Estilo nacional de negociar.

Los estudiosos de las negociaciones internacionales acuden al análisis del estilo nacional de negociar de los países para descubrir el carácter de los negociadores y las conductas y acciones que pueden manifestar durante algún proceso de negociación. Quienes se han aventurado a estudiar los diferentes estilos nacionales de negociar se han dado cuenta que alrededor del mundo éstos varían tanto como las culturas mismas. Por tal razón, la tarea de los negociadores que están influenciados por la ideología occidental –como es nuestro caso- deben poner atención en aquellos modelos de negociación que son diferentes, por ejemplo, los estilos de negociar de los países asiáticos.

La teoría de la negociación ofrece una tercera vía de solución de conflictos en la que no todo se reduce a la suma cero. La negociación se convierte en el puente que permite obtener provecho mutuo al mismo tiempo que se evita la guerra. Por tal razón, el arte de saber negociar es también conocido como Diplomacia.

La calidad de las relaciones diplomáticas entre dos países es siempre reflejo de su relación bilateral en general. Si los países no tienen una relación estrecha, la diplomacia entre los mismos será débil. En cambio, si la relación es fuerte, los lazos diplomáticos también lo serán. Por último, en caso de conflicto las relaciones diplomáticas podrán tensarse hasta llegar a la ruptura, causando así un problema de seguridad.

Por lo anterior, la negociación es un mecanismo positivo para la defensa de los intereses nacionales y la protección de los valores. Cuando un Estado posee buena habilidad de negociación logra impedir el conflicto y las amenazas potenciales.

En conclusión, el conductivismo y sus teorías derivadas son comúnmente utilizadas para la elaboración de escenarios prospectivos de la política internacional. Cuando ocurre un problema que pone en juego los intereses de los estados, estas teorías permiten valorar la gravedad del mismo a partir de las características de los estados participantes. Además, también enriquecen el actuar de las partes, pues por medio de la información recabada y de la ponderación de fuerzas se elaboran estrategias

enfocadas a disminuir los riesgos y maximizar los beneficios. Aunque estas propuestas no ofrecen una solución al problema de la seguridad global, si permiten dar salida a conflictos de carácter bilateral o regional.

d) Globalismo y Regionalismo

Como hemos constatado, la realidad internacional se encuentra en cambio incesante. El orden en el que existen y se relacionan los actores del mundo se transforma con el devenir del tiempo y los acontecimientos. Incluso la concepción misma de los conceptos que explican dicha realidad también cambia, y esto no excluye a la seguridad internacional. Por lo anterior, los enfoques teóricos buscan adaptarse a las nuevas tendencias internacionales. A partir del fin de la Guerra Fría y el advenimiento de la globalización han surgido enfoques que pretenden explicar las relaciones internacionales contemporáneas, en las que los estados ya no se enfrentan entre sí a través de bloques, sino que trabajan de manera conjunta para enfrentar nuevas amenazas (no necesariamente estatales) a su seguridad.

En las últimas décadas, la globalización, el neoliberalismo económico y las nuevas tecnologías de la información se han encargado de poner en contacto a los países del mundo, acortando las distancias y sobrepasando las fronteras. Si bien esta nueva interdependencia ha traído grandes beneficios, también ha complejizado los temas referentes a la seguridad, pues los riesgos y los peligros ahora también son globales.

Frente a este panorama han surgido dos propuestas para el estudio de la seguridad internacional actual: el globalismo y el regionalismo⁸⁰. De acuerdo con el primero, el orden internacional de finales del siglo XX se encuentra profundamente marcado por el fenómeno de la globalización. El capitalismo y las políticas económicas han favorecido la aparición de actores transnacionales –empresas, corporativos, organizaciones intergubernamentales e incluso organizaciones de la sociedad civil- que conviven con los estados y afectan las competencias que antes eran exclusivas de

⁸⁰ Buzan, Barry y Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Editorial Cambridge University Press, Cambridge Reino Unido, 2003, p. 6.

estos últimos, como la regulación de los mercados y la prestación de servicios. En este sentido, las relaciones internacionales han dejado de ser estatocéntricas, pues los estados ahora definen la política internacional con la participación de otros actores.

Bajo esta perspectiva, la globalización también complica la agenda de seguridad internacional. La interdependencia minimiza las posibilidades de guerras entre los estados, sin embargo también favorece la aparición de nuevas amenazas globales: las crisis financieras, la migración ilegal, el terrorismo, etc. En adición, el neoliberalismo provoca pobreza y dependencia, pues mientras pocos estados se convierten en el centro de la economía mundial el resto pasa a convertirse en una periferia subordinada.

El globalismo reconoce a Estados Unidos como la única superpotencia global, debido a su fuerza militar, política, económica y hasta cultural. Este país y las potencias de Europa Occidental conforman un centro cohesionado en cuyos líderes recae la solución de los conflictos políticos del mundo, quienes dictan las medidas a seguir aunque la periferia se pueda ver afectada o condicionada.

En resumen, el globalismo evidencia la dinámica del nuevo orden internacional, donde las relaciones entre los actores internacionales se ven influidas por la globalización. Los problemas de seguridad internacional deben enfrentarse de manera conjunta, pues aquejan a todo el sistema. Para la elaboración de la agenda de seguridad internacional se deben tomar en cuenta tanto las amenazas de los países del norte como los del sur; así mismo, se debe reconocer que dichas amenazas ya no sólo incumben a la esfera militar –es decir, a los conflictos armados- sino que también pueden derivarse de otros sectores de la política mundial.

Por su parte, el regionalismo señala que como resultado del fin de la Guerra Fría y de la globalización del mundo los países hacen frente a los retos del nuevo orden internacional a partir de sus plataformas regionales. El primer bloque de países que optó por la regionalización fue el de Europa occidental. Por medio de la conformación de la Unión Europea, estos países han propiciado el fortalecimiento de sus economías, la homologación de sus legislaciones, la flexibilización de las fronteras y la integración de un aparato de seguridad común. Su ejemplo ha motivado la conformación de otros bloques regionales en el resto del mundo.

El regionalismo sugiere que los problemas de seguridad internacional pueden enfrentarse –en principio- de manera regional. Debido a la geografía compartida, a la vecindad y a la integración entre los estados ubicados en los diferentes bloques regionales las amenazas se vuelven comunes, y por tal razón, las soluciones también.

Al igual que el globalismo, la propuesta regionalista reconoce a Estados Unidos como la superpotencia mundial. Pero además identifica la existencia de potencias que actúan como líderes de sus respectivas regiones, es decir potencias regionales⁸¹. Por ejemplo: Alemania en Europa Occidental, Rusia en Eurasia, China en el Sudeste Asiático, o Brasil en Sudamérica.

En los estudios de seguridad internacional, el regionalismo ha sido bien acogido debido a su practicidad para explicar los diferentes niveles (global, regional, interestatal, estatal) y sectores (militar, económico, político, ambiental, etc.) que componen los problemas actuales sobre este tema. El regionalismo es reflejo puro de la realidad internacional, pues tanto las amenazas globales como las locales son ahora enfrentadas por los estados a partir de sus bloques regionales.

Dos de los principales exponentes del enfoque regionalista de la seguridad internacional son Barry Buzan y Ole Waever. En sus obras *Security: A New Framework of Analysis* y *Regions And Powers: The Structure of International Security*, los autores apuntan que en la actualidad los estados tienden a hacer frente a las amenazas externas a través de complejos regionales que en su conjunto conforman la nueva estructura de seguridad internacional. Como las propuestas de Buzan y Waever resultan sumamente interesantes y útiles para la línea de investigación del presente trabajo, destinaremos el siguiente aparato para su explicación y análisis.

1.1.5.3. La Teoría de los Complejos de Seguridad Regional: un marco teórico para el análisis contemporáneo.

El siglo pasado fue escenario de grandes cambios a nivel internacional. Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, ocupadas siempre en el estudio del binomio paz-guerra, uno de los cambios más significativos fue aquél que sufrió la estructura de

⁸¹ Cfr; *Ibidem*; p. 13.

seguridad internacional. Hasta antes de los años noventa, dicha estructura había sido determinada por unas cuantas potencias mundiales -primero las potencias imperialistas europeas y después las superpotencias mundiales protagonistas del conflicto bipolar- a través de una agenda de seguridad internacional entendida sólo en términos militares, y cuyo alcance era prácticamente global. En otras palabras, la amenaza a la que se veía expuesta la superpotencia tenía que ser por antonomasia la amenaza de todo su bloque de influencia, aun cuando para muchos estados dicha amenaza no representara un peligro. Y no fue sino hasta el fin de la Guerra Fría que dicha concepción- militar e imperialista- de lo que debía ser la seguridad internacional pudo ser modificada. No sólo el concepto mismo de la seguridad se vio modificado al ser ampliado más allá de la esfera militar; también la configuración misma de los bloques estatales conformados para hacer frente a las amenazas. El nuevo sistema de seguridad internacional de finales del siglo XX, ya no operaría a través de imperios ni de superpotencias, sino de regiones.

Para Barry Buzan y Ole Waever, autores del libro *Regions And Powers: The Structure of International Security*, es precisamente la regionalización el fenómeno que caracteriza al sistema anárquico internacional de nuestros tiempos. Los autores advierten que la descolonización de Asia y África implicó no sólo la integración de nuevos estados independientes al escenario internacional, sino también el fin de los imperialismos territoriales que habían caracterizado al mapa mundial desde varios siglos atrás. Esta situación propició un cambio en la distribución y el balance de fuerzas a nivel global, pues –ante el expansionismo ideológico de Estados Unidos y la URSS durante la Guerra Fría, y la aparición de un proyecto de integración en Europa- los viejos y nuevos estados, relativamente libres de actuar como mejor convinieran, comenzaron a hacer frente a los problemas internacionales a través de la formación de bloques regionales, fenómeno que se ha visto acelerado tras el fin del conflicto bipolar.

La tesis general de Buzan y Waever apunta que en la actualidad los estados tienden a hacer frente a las amenazas externas a través de complejos regionales que en su conjunto conforman la nueva estructura de seguridad internacional. Dichas unidades, que a partir de este momento serán denominadas *complejos de seguridad*

*regional*⁸² (CSR), permiten explicar el comportamiento y las alianzas entre los estados, así como también facilitan la identificación de las nuevas potencias (a nivel global y regional) y el progreso de los estados hacia el desarrollo y la posmodernidad⁸³. Para explicar cómo se presenta este fenómeno en cada una de las regiones del mundo, los autores proponen la utilización del único marco teórico hasta ahora existente en términos de seguridad internacional: la *teoría del complejo de seguridad regional* (TCSR), cuyo objeto de referencia es precisamente la pluralidad de los CSR. A continuación, se explicarán las ideas principales de esta propuesta teórica.

1.1.5.3.1. Descripción y conceptos clave.

En primer lugar es importante rescatar la definición del concepto *complejo de seguridad regional*. Buzan y Waever lo definen como “un conjunto de unidades cuyos procesos principales de securitización, desecuritización, o ambos, están tan íntimamente relacionados que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos de forma individual [...] sino a través de racimos regionales”⁸⁴. Los CSR se definen y configuran por patrones coyunturales de amistad y enemistad entre los estados vecinos. La formación de los mismos deriva entonces de la interacción de dos factores: las relaciones políticas entre los estados (distribución de poder, alianzas, animadversiones) y las implicaciones de su cercanía geográfica, lo que finalmente determina la interdependencia de los mismos en materia de seguridad.

Una vez constituido –o para efectos de su estudio, identificado- el CSR, es conveniente distinguir los cuatro niveles de análisis en los que éste puede desenvolverse (o bien, ser analizado) sobre el escenario internacional de acuerdo con la TCSR. Los autores mencionan cuatro niveles⁸⁵: 1) el nivel doméstico, que se refiere a las vulnerabilidades individuales de cada estado del complejo y cómo éste responde a

⁸² En inglés: Regional Security Complex (RSC).

⁸³ Para los autores, existen tres tipos de estados en el escenario internacional actual. Los estados premodernos son aquellos que aún no han alcanzado el nivel westfaliano europeo; los estados modernos son quienes ya lo han alcanzado y gozan de estabilidad política; y los estados posmodernos son aquellos que se han valido de tal estabilidad para promover su desarrollo económico y interacción propia con los fenómenos globales. *Cfr*; Buzan, Barry y Ole Waever; *Regions and Powers: The Structure of International Security*. *Op. Cit*; p. 35.

⁸⁴ *Ibidem*; p. 44. Traducción libre.

⁸⁵ *Cfr*; *Ibidem*; p. 51.

ellas; 2) el nivel interestatal, que consiste en las relaciones entre los estados del complejo y cómo éstas delimitan la región; 3) el nivel regional, que hace referencia a cómo la región interactúa con otras regiones vecinas; y finalmente 4) el nivel global, donde se determina la relación y el balance de poder entre las *grandes potencias mundiales* y las *potencias regionales*⁸⁶. Estos cuatro niveles conforman la estructura de seguridad internacional de nuestros días.

A pesar de que todos los CSR actúan en los niveles antes descritos, es importante advertir que la composición política de éstos no es idéntica, sino que -al contrario- se distinguen por su estructura diversa. Bajo esta premisa, los autores distinguen cinco tipos de complejos regionales de acuerdo a su polaridad: uno *estándar* y cuatro *centralizados*⁸⁷. Un CSR estándar es aquél en el que la polaridad está determinada por las potencias regionales, que usualmente son dos o más; por ejemplo: Medio Oriente, Sudamérica, el Sudeste Asiático y el Sur de África. Por su parte, un CSR centrado se caracteriza por su unipolaridad regional; en este sentido, encontramos en la actual estructura de seguridad internacional cuatro tipos de CSR centralizados: 1) el unipolar centrado en una sola superpotencia, es decir, la superpotencia estadounidense en América del Norte; 2) el unipolar centrado en una gran potencia, en el Sur de Asia; 3) el unipolar centrado en un poder regional; y 4) el unipolar institucional conformado por la Unión Europea. Como podemos apreciar, hoy en día nos encontramos ante una estructura muy particular, jamás vista en épocas anteriores. Estamos frente a una constelación de poderes y potencias repartidas sobre las regiones del mundo, lo que modifica y enriquece el balance de poder propio del sistema anárquico internacional.

Sin embargo, no por encontrarnos frente a este nuevo fenómeno de regionalización de la seguridad internacional, debemos dar por sentado que las unidades identificadas como CSR son estáticas u homogéneas, ni mucho menos

⁸⁶ De acuerdo con Buzan y Waever, la lógica de **polaridad** en la postguerra fría distingue tres clases de potencias o poderes internacionales: superpotencias (o bien, la superpotencia Estados Unidos), grandes potencias (Rusia, Francia, Alemania, Reino Unido, Japón y China), y potencias regionales (determinadas por su rol de liderazgo en el complejo regional). Cada uno de los CSR cuentan con una potencia líder, que bien puede ser la superpotencia mundial (como es el caso de América del Norte), una gran potencia (como Francia, Alemania y Reino Unido en Europa Occidental) o una potencia regional (como Sudáfrica en África). Cfr; *Ibidem*; pp. 30-35.

⁸⁷ Cfr; *Ibidem*; p. 55.

podemos pensar que una vez conformadas se quedarán así por los años venideros, por no decir para siempre. Estando consientes de ello, lo que sí podemos hacer es indagar las diferencias y las similitudes existentes entre los complejos regionales y -más allá de eso- analizar la distribución de poder en el mundo por medio del estudio del nivel regional, es decir, de cada uno de los CSR que se distinguen en el contexto actual. En pocas palabras, se trata de aprovechar y privilegiar el enfoque regional –sobre los enfoques realistas o globalistas- para analizar de manera más profunda el sistema de seguridad internacional. Y es precisamente lo que Buzan y Waever proceden a hacer después de dejar en claro su propuesta teórica, es decir, el análisis particular de los cuatro grandes supercomplejos regionales del mundo: Asia, Medio Oriente y África, las Américas y las Europas.

1.1.5.3.2. Los complejos de seguridad internacional en el mundo.

1) Asia

En términos de seguridad regional, el continente asiático presenta particularidades únicas con respecto al resto del mundo. Los autores toman a Asia como punto de partida por que fue este continente quien inspiró la TCSR, es decir, el caso que motivó la fundación de los estudios regionales a partir de dicho enfoque teórico⁸⁸.

En sí mismo, el supercomplejo asiático es paradójicamente complejo. Se trata de una región de polaridad variada, pues en ella se encuentran dos grandes potencias - China y Japón; aunque India está en camino de convertirse en una- y cuatro estados nuclearmente armados (ENA) -China, India, Pakistán y Corea del Norte-. Además, sobre ella recae la influencia, quizá ya no tan directa, de Rusia (influencia territorial por medio de Siberia) y Estados Unidos (influencia por medio de Japón y Corea del Sur). Para Buzan y Waever, este balance de fuerzas variadas asemeja en gran parte a la Europa del siglo XIX, pues es claro que los estados asiáticos conformados después de la Segunda Guerra Mundial la descolonización sí lograron fundarse sobre estructuras

⁸⁸ Cfr; *Ibidem*; p. 93.

westfalianas al estilo del Viejo Continente (por supuesto, algunas veces sin contar con el ingrediente democrático).

Además, otro factor determinante de la actual estructura del supercomplejo radica en el hecho de que en Asia ya existía un sistema dinámico de seguridad desde antes del siglo XX, es decir, desde antes de ser incorporada a la lógica occidental. Dicho sistema de seguridad se conformó a partir de la identificación de ciertas amenazas que ponían en riesgo la existencia de los protoestados y los imperios: el expansionismo del Imperio Chino al este, las invasiones bárbaras al norte, y los choques imperiales entre los reinos vietnamitas y camboyanos al sur. Estas amenazas trazaron las primeras líneas para la creación de los CSR asiáticos de nuestros tiempos.

Sin embargo, fue hasta la época postcolonial que se delimitaron los CSR, a partir de la presencia de grandes potencias asiáticas. De esta manera, durante la Guerra Fría pudieron identificarse tres grandes CSR en Asia; el del Noreste, el del Sureste y el del Sur. La peculiaridad de contar con grandes potencias y potencias regionales que actuaban no sólo en su ámbito subregional, sino en toda la región propició la complejidad del panorama actual. En palabras de los autores, “el hecho de que Asia albergue grandes potencias significa dos cosas: primero, que el nivel interregional de las dinámicas de seguridad han sido mucho más fuerte de lo esperado en comparación con otros CSR; y, segundo, que las dinámicas de seguridad regionales en Asia tienen una relación más estrecha con el nivel global”⁸⁹. Fuera de Europa, ningún otro CSR posee tales características. A diferencia del resto, Asia cuenta con un supercomplejo antiguo, cuya relativa estabilidad – a pesar de su multipolaridad- se debe a la cantidad de estados “insulares” (estados tapón) que rodean a las potencias.

El supercomplejo asiático está conformado en la actualidad por dos grandes CSR: *Sudasia* y el *Este Asiático*. Sudasia se caracteriza por una tenue bipolaridad entre India y China, sin influencia directa de alguna superpotencia como resultado de la Guerra Fría. Decimos que la bipolaridad es tenue por que en términos estrictos el poderío chino no se compara con el hindú. China es una gran potencia de influencia continental, mientras que India sólo es una potencia regional con influencia sobre Bután, Sri Lanka, Maldivas y Bangladesh. De cualquier forma, ambos países

⁸⁹ *Ibidem*; p. 96. Traducción libre.

determinan las acciones a seguir en materia de seguridad regional, por lo que es posible advertir que existe un cierto balance de fuerzas. Por supuesto, esto no significa que Sudasia se encuentre libre de problemas internos capaces de desestabilizar la región; de hecho, India mantiene una relación hostil con su vecino, Pakistán, desde que ambos alcanzaron su independencia. Dicha situación ha sido motivo de continuas amenazas, a grado tal que ambos países se convirtieron en ENA para intimidar al otro.

En Sudasia, Afganistán funge como un estado insular o un estado tapón, ya que divide la región con su CSR vecino, Medio Oriente, lo que permite una dinámica interregional de seguridad que casi siempre versa sobre la presencia de grupos armados no estatales, o bien, amenazas talibanes.

Buzan y Waever advierten que Sudasia es un CSR –si bien, consolidado- muy cerrado en lo que se refiere al trato de los temas de seguridad. La agenda de la región identifica como problemas únicamente a aquellos referentes a la inseguridad societal y a los conflictos armados a nivel intraestatal, dejando de lado cuestiones tales como la economía o el medio ambiente⁹⁰.

La dinámica multinivel que los autores identifican en Sudasia se resume a los siguientes puntos: 1) en el nivel doméstico se lidia con problemas tales como la presencia de grupos talibanes en Pakistán o la inestabilidad de Afganistán; 2) en el nivel regional se distingue una rivalidad Pakistán-India que no parece terminar; 3) en el nivel interregional se observa una relación estrecha con el Este Asiático gracias a la presencia de China y con Medio Oriente vía Afganistán; finalmente, 4) en el nivel global podemos entrever la presencia estadounidense, menguada en últimos años por el crecimiento de la influencia china.

El Este Asiático es la otra región que conforma el supercomplejo asiático. A diferencia del Sudasia, este CSR sí se vio afectado por la presencia de las superpotencias mundiales durante la Guerra Fría. Los resultados: un Japón alineado a los intereses estadounidenses, una Corea y un Vietnam divididos, y una relación estrecha entre China y la URSS. No obstante, Buzan y Waever señalan que el fin de la Guerra Fría y la transición hacia un nuevo siglo permitieron al Este de Asia adquirir una mayor autonomía para elaborar su propia estructura de seguridad. Quién mejor supo

⁹⁰ Cfr; *Ibidem*; p. 125.

aprovechar tal condición fue China, pues no sólo se consolidó como una gran potencia, sino que también logró convertirse en el centro del CSR al fusionar dos subcomplejos regionales que hasta entonces se analizaban por separado: el Noroeste y el Sureste.

En la actualidad, el Este Asiático define su estructura de seguridad de la siguiente manera: 1) a nivel doméstico, a partir de la bipolaridad China-Japón; 2) a nivel regional, por medio de la promoción de alianzas económicas y militares que reducen el riesgo y las amenazas; 3) a nivel interregional gracias a China, pues es un actor global que mantiene en contacto a toda a Asia; y 4) a nivel global, a partir del liderazgo Chino que “ [...] debilita a Estados Unidos de muchas maneras”⁹¹.

2) Medio Oriente y África

El segundo supercomplejo regional analizado por Buzan y Waever consiste en el conformado por *Medio Oriente* y el *continente africano*. Los autores señalan que la conjunción de ambos complejos en una sola categoría se debe a que éstos están íntimamente “[...] ligados por el comercio (incluido el comercio de esclavos) y la religión (la expansión del Islam)”⁹². Además, son varios los aspectos que comparten y que facilitan su interacción regional: la experiencia de la colonización europea, la presencia de estados débiles como resultado de dicha colonización, el fenómeno de los panregionalismos al momento de sus independencias estatales, la continua intervención extranjera para obtener recursos (petróleo, diamantes, perlas, etc.), una agenda de seguridad regional que hace distinción entre lo económico y lo militar (privilegiando este último), la experiencia de haber visto fracasar el trasplante del estado westfaliano europeo a sus territorios (propiciando la aparición de estados premodernos en África Subsahariana, y estados autoritarios en Medio Oriente), y finalmente, un límite (o frontera) entre ambos tan inseguro como lo es el Desierto del Sahara.

En lo que respecta al CSR de Medio Oriente, podemos afirmar que si bien al interior existe una estructura de seguridad autónoma desde hace varias décadas, no

⁹¹ Cfr; *Ibidem*; p. 171.

⁹² *Ibidem*; p. 185. Traducción libre.

existe (y al parecer, tardará mucho en existir) una agenda de seguridad regional común, debido a las profundas enemistades entre los estados y –por supuesto- al conflicto árabe israelí, mismo que ha causado la inestabilidad de Levante desde hace varias décadas. No obstante, los autores advierten que el conflicto entre Israel y sus vecinos ya no es el centro de atención del CSR. Tampoco lo es Irak ni el régimen de Sadam Hussein. Las amenazas comunes a la región derivan de diferencias religiosas, problemas territoriales (además de los que competen a Israel), agua y –curiosamente- el liderazgo. En este sentido, y a propósito del liderazgo, podríamos hacer mención de la crisis nuclear iraní de nuestros días, añadiéndola a la lista de factores que desestabilizan a este complejo.

La mayor característica del CSR situado en Medio Oriente es precisamente su constante inestabilidad en materia político-militar, como resultado de las diferencias religiosas y los resentimientos pasados. Esta situación repercute directamente en las dinámicas multinivel, pues tanto a nivel doméstico como a nivel regional la interacción entre los actores es complicada. Además, a nivel global es difícil advertir cuando una gran potencia o superpotencia desea asistir a algún estado de la región, pues eso afectaría la relación de dicha potencia con los otros. Los autores resumen esta situación al mencionar que en esta región “es difícil para cualquier actor, sea global o local, apoyar a algún otro contra un enemigo común sin que –al mismo tiempo- se amenace a un tercer actor amigo”⁹³.

El segundo CSR del supercomplejo es el África Subsahariana (en adelante, simplemente África). Este complejo en particular representa un verdadero reto para la TCSR dada la cantidad de problemas multinivel que lo caracterizan. En términos de seguridad regional, África es bastante inestable. Buzan y Waever afirman que dicha inestabilidad –y por lo tanto, también inseguridad- se debe principalmente al tipo de estado que dejó la descolonización. Para los autores, el estado africano es un estado *fallido*; un estado premoderno, débil, violento y neopatriarcal. Por tal razón, no existen el África dinámicas interregionales o globales; simplemente ocurren dinámicas en los niveles doméstico (conflictos intraestatales) y regionales (conflictos entre estados).

⁹³ *Ibidem*; p. 218. Traducción libre.

Otra característica fundamental del CSR africano es su ausencia de polaridad interna. Los únicos dos estados que podrían ser vistos como polos regionales son Nigeria y Sudáfrica. Todo lo anterior explica porqué no existe una estructura de seguridad común, más bien, lo que encontramos es un complejo de seguridad fundado en los problemas internos de la región.

3) *Las Américas*

En el tercer supercomplejo regional propuesto por los autores- las Américas- se distinguen dos bloques regionales de dinámicas relacionadas, pero distintas: *Norteamérica* y *Sudamérica*. Los CSR del continente americano comparten un pasado colonial, una lucha de independencia, la conformación exitosa de estados modernos y – sobre todo- la presencia de la superpotencia mundial de la actualidad, Estados Unidos. Sin embargo, es conveniente analizarlos por separado dadas sus diferencias históricas y geopolíticas.

Norteamérica está conformada por Canadá, Estados Unidos y México. La presencia de nuestro país en este complejo representa un caso paradigmático y singular. Si bien es cierto que compartimos más similitudes con los países de Sudamérica (ya que todos somos parte de Latinoamérica), para Buzan y Waever es inevitable situarnos en Norteamérica debido a la estrecha y profunda relación entre México y Estados Unidos. De hecho, en este CSR la superpotencia estadounidense actúa como un centro acaparador de todas las decisiones. Sin duda, Norteamérica es un CSR centralizado y unipolar, cuya característica primordial radica en el hecho de que mientras Canadá y México buscan fomentar una interacción regional (promoviendo dinámicas tales como el TLC), para Estados Unidos es mucho más importante la interacción global. Independientemente de que la unipolaridad reste márgenes de acción a México y Canadá, la gran ventaja del CSR norteamericano es la posesión de una agenda de seguridad regional común, a partir de la cual puede hacerse frente a las amenazas de manera conjunta y simultánea.

Por su parte, Sudamérica está conformada por los países del cono sur de nuestro continente. El CSR que emana de dichos estados se caracteriza por su relativa

estabilidad interestatal. No existen conflictos entre los estados que la conforman; sin embargo, si existen en el plano doméstico, por ejemplo, en estados como Colombia donde existe una guerrilla. Esta situación favorece la consolidación de un bloque donde los cuatro niveles de interacción regional (doméstico, regional, interregional y global) están balanceados⁹⁴. Es pertinente mencionar que si bien Buzan y Waever advierten que no existen potencias regionales que se encarguen de liderar la región, actualmente podemos afirmar que Brasil se está encargando de cubrir ese vacío. Finalmente, Sudamérica se encuentra en un proceso de recuperar la autonomía –en materia de seguridad- perdida durante la Guerra Fría a manos de Estados Unidos. La transformación sudamericana que pronosticaban los autores –a propósito del despegue regional- ya está ocurriendo.

4) *Las Europas*

El último supercomplejo regional se encuentra en el Viejo Continente. A lo largo de su historia, Europa ha experimentado grandes cambios estructurales en materia de seguridad. El continente se ha fragmentado, se ha centralizado, se ha desintegrado y nuevamente se ha vuelto a unir. Tales cambios han provocado la aparición de más de un CSR en los diferentes procesos históricos que han caracterizado al continente. En la configuración de los complejos y subcomplejos, la polaridad también ha jugado un papel importante hasta nuestros tiempos. Para tener una visión clara de esta situación basta con mencionar que de las 5 grandes potencias regionales que se distinguen en la actualidad, dos se encuentran en Europa Occidental -Francia y Gran Bretaña- y una ocupa gran parte de territorio al Oriente –Rusia-. Actualmente, podemos identificar tres CSR en Europa: *La Unión Europea, Los Balcanes y El Espacio Postsoviético*.

En la Unión Europea se encuentran los estados que en el pasado conformaron las grandes potencias imperiales: Francia, Gran Bretaña, Alemania, España y Portugal. Esta región representa el CSR más institucionalizado, pues cuentan con su propia agenda de seguridad común, lo que a su vez facilita el proceso de securitización de las posibles amenazas. Por tal razón, ni en el nivel doméstico ni en el nivel regional existen

⁹⁴ Cfr; *Ibidem*; p. 337.

problemas de seguridad. Gracias a la ubicación geográfica de Europa Occidental, el nivel interregional es sumamente dinámico, pues existe relación directa con Medio Oriente (a través de Turquía), África (por medio del Magreb) y Asia.

Los Balcanes comenzaron a formar su propio CSR a partir de los años noventa. Sin embargo, la desintegración definitiva de Yugoslavia obligó a la región a integrarse al complejo de la Unión Europea bajo la figura de un subcomplejo. En la actualidad, ya podemos apreciar la pertinencia de dicha integración debido a que los países que conforman la región están íntimamente ligados a la estructura de seguridad de la Unión, a tal grado que sus interacciones en los diferentes niveles se ven determinadas en gran parte por las potencias de Europa Occidental.

Por su parte, el Espacio Postsoviético tal como lo conciben los autores consiste en un CSR centralizado alrededor de una superpotencia, la Federación Rusia, e influenciado por su cercanía territorial con la Unión Europea. Se trata de un complejo donde los estados que formaban parte de la URSS –la Comunidad de Estados Independientes- se mantienen unidos por la influencia del polo ruso. No obstante, es necesario señalar que en los últimos años –no analizados en la obra de Buzan y Waeber- este complejo se ha transformado, pues la mayoría de sus actores ya se han integrado a la Unión Europea. Sin embargo, el peso de Rusia sobre ésta área aun es significativo debido a su posición geopolítica y a su posesión de recursos naturales.

Europa es un escenario donde la única constante asegurada es el cambio. Con la ampliación de la Unión Europea, los CSR del continente se siguen transformando a diario. Esto es algo que no debe ser pasado por alto al momento de analizar la estructura de seguridad de la región, junto con otro factor importante: la injerencia de Estados Unidos por medio de la OTAN.

En conclusión, la regionalización del mundo como producto del fin de la Guerra Fría, la descolonización y –sobre todo- la globalización es un hecho del que todos somos testigos. Frente a esta realidad, el enfoque regional para el estudio de la seguridad internacional nos ofrece grandes ventajas en términos analíticos, pues no sólo permite el estudio de las dinámicas en un nivel más específico que el meramente global, sino que también permite la apreciación de la distribución de fuerzas en el mundo, el estado

de la balanza de poder y la concepción de la seguridad (ya sea en un concepto cerrado y tradicional, o uno amplio y plural) en las diferentes regiones del mundo.

La teoría del complejo de seguridad regional nos permite evaluar cómo se interrelacionan el nivel local y el nivel global frente a las nuevas amenazas a la seguridad de los estados. En este sentido, Buzan y Waever nos demuestran con su obra que en prácticamente todo el mundo existen dinámicas regionales identificables.

No obstante, debemos ser capaces de apreciar las lagunas existentes en el enfoque metodológico propuesto por los autores. Si bien es cierto que se trata de una teoría integral en términos de las interacciones multinivel (doméstico, regional, interregional y local), su visión es meramente estatocéntrica y determinista. Esto último debe mencionarse porque no explica el papel que juegan las organizaciones internacionales en la definición de la agenda de seguridad de las regiones. Respecto al determinismo, es importante señalar que esta propuesta no alcanza a vislumbrar la potencialidad de algunos estados para alcanzar el nivel westfaliano (como es el caso de los estados africanos), o bien, para convertirse en potencias regionales (por ejemplo, el caso de Brasil en Sudamérica).

Pero a pesar de lo antes mencionado, la teoría del complejo de seguridad regional es una de las propuestas académicas más actuales para abordar el problema de la seguridad internacional a través de la visión sistémica del todo y sus partes. Hoy en día estamos frente a una constelación de poderes y potencias repartidas sobre las regiones del mundo, lo que modifica y enriquece el balance de poder propio del sistema anárquico internacional. Los actores persiguen y defienden intereses regionales, estableciendo relaciones de conflicto y/o cooperación con otros actores, y transformando la geopolítica del espacio donde se desenvuelven. En el segundo capítulo del presente trabajo de investigación podremos analizar cómo un problema regional –el deterioro del Tratado Sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa– afectó la seguridad interna del complejo europeo a partir del desbalance de fuerzas entre la OTAN (dirigida por Estados Unidos) y la Federación Rusa.

1.2. Hacia una definición más amplia de seguridad internacional.

La caída del Muro de Berlín, la implosión de la URSS y la subsecuente desaparición del Pacto de Varsovia causaron una transformación completa de la política internacional. Hasta ese momento, el mundo había permanecido dividido más de cuatro décadas por la lucha entre dos bloques ideológicos. La seguridad internacional se entendía sólo a partir de la seguridad del régimen y el debilitamiento del bloque enemigo. Las dos superpotencias – Estados Unidos y la URSS – dictaban las medidas a seguir para fortalecer las alianzas militares y económicas, para afianzar su posición a la cabeza de la jerarquía y para ampliar sus áreas de influencia. Los problemas políticos al interior de los estados –principalmente los golpes de Estado y las resistencias civiles- eran resultado indirecto del conflicto bipolar.

Para garantizar la seguridad militar, la respuesta que encontraron los polos de poder fue la creación de regímenes internacionales por medio de los cuales lograrían la cooperación de sus aliados en la lucha contra el enemigo. Dependiendo del lado en que se vea (ya sea la visión capitalista o la socialista) existía un adversario claramente identificado, a saber, un Estado hegemón, y en menor medida sus aliados. Para el capitalismo, la amenaza a derribar era el socialismo, y viceversa. La tarea de los hegemones consistió fundamentalmente en contrarrestar la expansión ideológica del otro, contener los avances del enemigo y disuadir al resto de los Estados para que se unieran a su bloque.

Los regímenes militares internacionales que se forjaron durante la época no estuvieron exentos de esta lógica. En el plano militar se identificaron dos organizaciones militares, que si bien resultaban enemigas una de la otra, tenían casi las mismas facultades de ataque. La misión de cada pacto militar consistiría en atacar al enemigo de manera conjunta, evocando al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, el cual hasta la fecha permite el legítimo derecho de defensa individual y colectiva entre las naciones del mundo. Para consolidar sus regímenes militares, tanto Estados Unidos como la URSS añadieron a sus ya mencionadas organizaciones otros tratados, como lo fue en América Latina el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Así, el poder se tradujo en la capacidad militar de garantizar la seguridad internacional por medio de las armas. Existía en el mundo la impresión de que en cualquier momento podría estallar una tercera guerra mundial dado que cada polo poseía la misma capacidad de armamento y se encontraban en una reñida carrera por el desarrollo tecnológico, principalmente en lo enfocado a la tecnología espacial.

La concepción realista de la cooperación, basada en la simple coordinación de políticas militares que generaron ganancias relativas a sus miembros⁹⁵, se manifestó de una manera clara y evidente en los regímenes militares, que si bien no mitigaron los efectos de la anarquía internacional durante la Guerra Fría, impidieron a los estados del mundo hacer conciencia sobre otros peligros internacionales.

Por tales razones, el fin de la Guerra Fría causó grandes debates en torno a la seguridad internacional. La desaparición del bloque socialista dejó un enorme vacío en términos teóricos y conceptuales, pues como ya hemos visto la gran mayoría de los enfoques académicos de Relaciones Internacionales surgieron durante la segunda mitad del siglo pasado con el fin de explicar la realidad internacional del sistema bipolar. La seguridad, hasta entonces entendida bajo una visión estatocéntrica donde la principal amenaza procedería de una agresión externa, ya no podía pensarse de la misma manera. Entonces, a principio de la década de los noventa surgió una pregunta ¿Cómo definir a la seguridad internacional de ahora en adelante?

La primera respuesta fue brindada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual introdujo el término de la *seguridad humana* como nuevo paradigma a seguir en la construcción de una agenda internacional finisecular. La propuesta fue tan polémica como controversial, pues invitaba a romper con la *visión restringida* de una seguridad internacional comprendida tan sólo en términos militares y estatocéntricos, para dar paso a una *visión amplia* en la que el objeto referencial de todas las políticas de seguridad ya no sería el Estado, sino el individuo. A continuación, exploraremos el proceso que acompañó a la adopción del término.

⁹⁵ Cfr. Baylis, John, *Op. Cit.* p. 233.

1.2.1. De la seguridad militar a la seguridad humana.

Ante el fin del sistema bipolar y el vacío en torno a la seguridad internacional, la ONU prestó sus foros para profundizar en un tema que hasta entonces había sido relegado a segundo plano: el desarrollo. Sumergido en la lucha ideológica y la carrera armamentista, el conflicto Este-Oeste había ensombreado las profundas diferencias entre el Norte y el Sur. Por ello, era tiempo de ocuparse en aquellos asuntos que también ponían en jaque el bienestar del mundo, más allá de la expansión amenazante del capitalismo o del fallido socialismo.

Así, entre 1989 y 1994 se celebraron diversas cumbres, pactos y conferencias a favor del desarrollo y del desarme, como lo fueron: el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (1990), la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (1990), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la Convención sobre Armas Químicas y Biológicas (1992), la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994) y el Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas (1994)⁹⁶. Todas éstas tuvieron por fin servir de guía para la elaboración de la nueva agenda internacional.

Para continuar fomentando la atención al desarrollo, la ONU realizó una propuesta innovadora en el tema de la seguridad. El PNUD, en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, sugirió el concepto de la seguridad humana como nuevo eje de las políticas internacionales. Este concepto parte de una premisa básica: dejar de pensar únicamente en la seguridad del Estado o del régimen, e incluir a las personas como el objetivo final a proteger. Pero ¿De qué forma la seguridad humana garantizaría la seguridad internacional?

Tal como señala la Doctora Cristina Rosas, la noción de seguridad humana “se plantea la necesidad de promover el bienestar de [las] personas, respondiendo a sus necesidades ordinarias como una forma de lidiar con las amenazas a la seguridad”⁹⁷. Se trata entonces de proteger a las naciones tanto de las amenazas externas como

⁹⁶ Cfr; Rosas González, María Cristina; *Terrorismo, Democracia y Seguridad, 11 de septiembre: cinco años después*. UNAM- ANU, México, 2006, p. 33.

⁹⁷ *Ibidem*; p. 37.

internas que pongan en peligro a los individuos. Al hablar de amenazas ya no se hace referencia únicamente a la guerra, sino que se incluyen contingencias tales como los desastres naturales, las enfermedades, el hambre, el crimen organizado, etc., que afectan al mundo globalizado. Para palear estos riesgos resulta necesaria la intervención de todos los actores internacionales, pues el Estado es incapaz de hacerlo por sí mismo.

La propuesta del PNUD fue bien acogida por el gobierno estadounidense, particularmente por las administraciones de George Bush (padre) y William Clinton. Lo anterior, por supuesto, no fue fortuito. Como la única superpotencia del escenario internacional, Estados Unidos se sentía con la responsabilidad de tomar el mando sobre las políticas encaminadas al fomento de la seguridad. En un principio, los líderes estadounidenses pretendieron traspasar la visión amenazante que tenían sobre los países del este soviético a los países en desarrollo del sur, tomando como pretexto que la gran mayoría de las amenazas a la seguridad humana se originaban al interior de dichos estados⁹⁸. Por tal razón, tanto la ONU como los países inmiscuidos en dicha acusación demandaron una visión más neutral de la seguridad humana, pues los nuevos enemigos no eran ellos, sino los fenómenos causantes de tales amenazas. Aceptar esta petición no fue tarea sencilla para el pragmático y realista gobierno estadounidense, que siempre había traducido su seguridad como la lucha frente a otros estados.

En 1995, durante la Cumbre sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas celebrada en Copenhague, se insistió sobre el acogimiento de la seguridad humana bajo las características antes expuestas. Sin embargo, algunos países hicieron notar un problema con respecto a la nueva agenda de seguridad: su inevitable parecido con la agenda para el desarrollo. La comunidad internacional se preguntaba dónde terminaba la primera y dónde comenzaba la segunda. Surgió entonces un debate en torno a la seguridad humana protagonizado por dos perspectivas: la *maximalista* y la *minimalista*⁹⁹.

⁹⁸ Cfr; *Ibidem*; p. 35.

⁹⁹ Cfr; *Ibidem*; p. 39.

Como señala Cristina Rosas en su obra *Terrorismo, Democracia y Seguridad – 11 de septiembre: cinco años después* (2006), los maximalistas propusieron que la seguridad humana se ocupara de liberar a los individuos tanto de sus carencias (pobreza, vivienda, alimentos, democracia, etc.) como de los conflictos y el miedo. Por otro lado, los minimalistas optaron por limitar el concepto de la seguridad humana únicamente a la protección de las personas frente a los conflictos y la violencia, mismos que eran causados por amenazas tales como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, los grupos armados no estatales, etc.

El siguiente cuadro, elaborado por la autora antes mencionada, nos sugiere una diferenciación entre los conceptos de seguridad nacional, seguridad internacional (en su visión tradicional) y seguridad humana.

Cuadro 1
Dimensiones de la seguridad humana

	Seguridad nacional	Seguridad internacional (tradicional)	Seguridad humana
Enfoque	Nacional	Interestatal	Multidimensional
Focalización	Nacional Estatal	Regional Mundial	Personal Mundial (por su impacto en las personas)
Conflictos	Intranacional Intraestatal	Interestatal Trasnacional	Intranacional Interestatal Trasnacional Mundial
Operatividad	Sistema de defensa nacional Coordinación interministerial	Coordinación binacional Naciones Unidas Coordinación organismos internacionales Coordinación organismos regionales (OEA)	Sistema de Naciones Unidas Coordinación interministerial Coordinación intergubernamental Coordinación organismos regionales internacionales Redes mundiales

Funciones de las fuerzas armadas	Protección de la integridad nacional	Cooperación interestatal Cooperación organismos internacionales Operaciones de mantenimiento de la paz	Protección integridad nacional y operaciones de mantenimiento de la paz Cooperación interestatal Cooperación organismos internacionales
Actores	Estado	Estado Organismos internacionales intergubernamentales Organismos no gubernamentales	Persona Organismos internacionales intergubernamentales Actores no estatales Sociedad civil Organismos no gubernamentales Estado

Tomado de: Rosas González, María Cristina; *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*. CEOP-UNAM, México, 2011, p. 53.

Mientras algunos países - como Estados Unidos- prefirieron la visión minimalista de la seguridad humana, la ONU continuó trabajando sobre una plataforma maximalista. De esta manera, en el año 2000 se celebró la Cumbre del Milenio, donde el Secretario General de la Organización, Kofi Annan, anunció los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*¹⁰⁰. Se trataba de ocho objetivos que los 191 miembros de la ONU se comprometerían a alcanzar antes del 2015.

Sin embargo, el camino que los países parecían tomar hacia el desarrollo y la seguridad humana se vio entorpecido por un acontecimiento que marcó el regreso de una visión restringida de la seguridad internacional: los atentados terroristas ocurridos en Nueva York el 11 de septiembre del 2001. Después de sufrir un ataque terrorista de

¹⁰⁰ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Lograr la enseñanza primaria universal. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Reducir la mortalidad infantil. Mejorar la salud materna. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Garantizar el sustento del medio ambiente. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Tomados del Portal de la Labor del Sistema de Naciones Unidas sobre los ODM. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>, consultado el 4/02/12 a las 14:00 hrs.

magnitudes nunca antes imaginadas, Estados Unidos retomó su percepción realista sobre las políticas de seguridad nacional e internacional, y auspició la vuelta al rearme y a la ubicación de nuevos estados enemigos.

1.2.2. La seguridad internacional post 11 de septiembre de 2001.

Así como la desintegración de la URSS causó una profunda transformación de la seguridad internacional, el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York también causó inevitables cambios sobre los avances en torno a la seguridad humana. La potencia hegemónica estadounidense nuevamente se sintió amenazada por un enemigo armado. Sin embargo, la principal diferencia entre la seguridad nacional de Estados Unidos durante la Guerra Fría y la seguridad nacional post 11 de septiembre descansó sobre un hecho muy claro: con todas sus alianzas militares, sus armamentos y su poderío político sobre el mundo, la superpotencia estadounidense sí era vulnerable y no había sido capaz de prevenirse de un ataque terrorista al interior de su territorio.

La respuesta del gobierno estadounidense encabezado por George Bush hijo se desplegó en tres vertientes: militar, política e ideológica. A nivel militar, se hizo un llamado para poner a disposición del gobierno los armamentos necesarios para luchar contra el terrorismo. A nivel político, el presidente anunció el 20 de septiembre de 2002 su Estrategia de Seguridad Nacional, en la que facultó a su país para: realizar ataques preventivos, actuar de manera unilateral, incrementar su fuerza militar y crear un departamento de defensa nacional que más tarde sería conocido como el *Department of Homeland Security*. Y a nivel ideológico, la administración Bush se declaró en contra de todos aquellos que no defendieran los valores de la democracia, la libertad y los derechos humanos. Esto último, con el fin de respaldar las intervenciones militares que efectuaría durante los años siguientes.

El terrorismo se convirtió entonces en la principal amenaza a la seguridad internacional. Particularmente, se identificó a los terroristas islámicos de Al- Qaeda como los responsables de los atentados ocurridos el 11 de septiembre. Junto con los grupos terroristas también se calificaron como enemigos a algunos “estados bribones” (bautizados así por el mismo George W. Bush) que en los últimos años parecían ir en

contra de los valores estadounidenses, demostraban su deseo de poseer armas de destrucción masiva, o albergaban grupos terroristas, como Corea del Norte, Irak, Afganistán e Irán.

Estados Unidos hizo un llamado a todos los países del mundo para que se unieran a su lucha contra el terrorismo. Algunos países –como España, Canadá y Reino Unido- respondieron al llamado por medio de la OTAN y se ofrecieron a participar en las intervenciones militares de Medio Oriente. Otros tantos, también promulgaron sus propias leyes antiterrorismo, como fue el caso de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Noruega, Portugal y Reino Unido¹⁰¹.

El resultado de la denominada *Doctrina Bush* y de la guerra contra el terrorismo fue el regreso de una visión militarizada de la seguridad internacional. En los años siguientes –y hasta la fecha- se observó un incremento sustancial en el presupuesto militar mundial, siendo Estados Unidos el país que ha destinado más dinero al gasto militar y al rearme.

Paradójicamente, los años posteriores a las intervenciones estadounidenses en Afganistán (2001) e Irak (2003) evidenciaron varios problemas en torno a la guerra contra el terrorismo. En primer lugar, el terrorismo por sí mismo no es un enemigo, sino un método que utilizan ciertos grupos armados (los verdaderos enemigos) para lograr infundir miedo. En segundo lugar, los grupos terroristas no pueden ser atacados como si se tratasen de estados; pues ni su naturaleza, ni sus medios, ni sus objetivos, ni sus intereses son los mismos que los de un país, por lo tanto se le debe hacer frente como una amenaza asimétrica¹⁰². En tercer lugar, el terrorismo no es ni la principal ni la única amenaza a la seguridad internacional. Tal vez lo sea para Estados Unidos, pero eso no significa que automáticamente lo sea también para el resto de la comunidad internacional. Un gran número de países continúa sufriendo los estragos del hambre, de

¹⁰¹ Cfr; Rosas González, María Cristina; *Terrorismo, Democracia y Seguridad, 11 de septiembre: cinco años después. Op. Cit;* pp. 60-65.

¹⁰² Por amenaza asimétrica nos referimos a un grupo armado cuyas capacidades y recursos materiales y humanos son muy distintos a los propios. Así mismo, se desconoce o se posee poca información al respecto de los enemigos; sus armamentos, su estructura organizacional, sus bases, etc. La estrategia a seguir para dar fin a una amenaza asimétrica consiste en desplegar ataques destinados a la eliminación total del adversario. Por lo regular, las partes involucradas en el conflicto asimétrico buscarán el respaldo de la opinión pública. Tomado de Rosas González, María Cristina; *Irak: cinco años después*. UNAM, México, 2008, pp. 33-36.

los desastres naturales, las epidemias y otras amenazas a su seguridad que poco o nada tienen que ver con el terrorismo.

Por todo lo anterior, la propuesta académica de los últimos años exige que la seguridad internacional vuelva a incluir el tema de la seguridad humana y retome su visión amplia. Es cierto que los conflictos armados –interestatales o intraestatales- seguirán ocurriendo siempre que exista desigualdad en el mundo, aún más si consideramos las grandes ganancias derivadas del comercio de armas y la existencia de redes mundiales de crimen organizado. No obstante, las cuestiones militares ya no pueden acaparar los espacios de las agendas de seguridad nacional internacional. Para ello, los analistas y académicos han propuesto una renovación del marco conceptual tradicional por medio de la cual se incluyan en las agendas todos los niveles que influyen en la protección y el bienestar de los estados.

1.2.3. La agenda multinivel de seguridad internacional.

La definición regular de seguridad señala que ésta consiste en la ausencia de riesgos y amenazas que pongan en peligro los intereses y los valores de los estados, las sociedades y los individuos. En el vasto abanico de problemas que afectan a la seguridad convergen temas que sobrepasan la esfera militar y se estructuran en un marco multidimensional. En los últimos años, diversos analistas han sugerido que este amplio espectro de niveles o sectores en los cuales se estudia y trabaja el tema se convierta en una agenda multinivel donde los peligros puedan ser ordenados y clasificados.

Actualmente, el sector militar ha dejado de ser el centro de la agenda de seguridad y ha abierto paso a nuevos sectores cuyos problemas también podrían constituir una amenaza a la humanidad. Algunos estudiosos, como Buzan y Waever, ubican cinco: el ambiental, el económico, el social y el político. Todos han aportado nuevos elementos y nuevas conjeturas a la agenda –hasta entonces militar- de los años

noventa, causando así el fenómeno que los teóricos llaman *el ensanchamiento* o *la ampliación* del concepto de seguridad¹⁰³.

La transformación del concepto hacia un área de estudio mucho más amplia y variada ha vuelto inevitable la revaloración de la seguridad y –por lo tanto- también de su metodología de análisis. El aparato teórico que permitía el estudio de la seguridad únicamente en términos militares resultó ineficiente para explicar los nuevos actores, los nuevos objetos de referencia, las nuevas amenazas y las nuevas dinámicas internacionales derivadas del ensanchamiento de la agenda de seguridad. Por tal razón, paralelo a la ampliación del concepto, ha resultado necesario ampliar el aparato teórico que explica el estudio de la seguridad a la luz de los nuevos sectores.

En su obra *Security: A New Framework for Analysis* Buzan y Waever realizan un análisis crítico y explicativo del nuevo concepto de seguridad internacional, por medio del estudio de cada uno de los nuevos sectores de la agenda¹⁰⁴. Cabe señalar que esto no significa, bajo ningún motivo, que ahora existan varias *seguridades* y que cada una deba ser entendida de forma aislada. Por el contrario, los autores reiteran que la seguridad como concepto continúa haciendo referencia a un todo, el cual desfragmentamos a nivel teórico únicamente para su análisis; y en la práctica, para la ejecución de medidas que combatan las amenazas. En las siguientes líneas se abordarán las ideas principales de estos autores, a la par que se describirán los elementos que dan vida al nuevo andamiaje teórico de la seguridad.

El marco de análisis que proponen Buzan y Waever consiste en la identificación de cinco componentes explicativos por cada sector: la *agenda*, los *actores* que en él se desempeñan, los *objetos de referencia* (es decir, los objetos que se ven amenazados), las *amenazas*, y su *grado de regionalización* como consecuencia de la globalización, lo cual se relaciona directamente con los complejos de seguridad regional que estudiamos en apartados anteriores.

¹⁰³ Cfr; Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1998, p. 17.

¹⁰⁴ El término sector es entendido -a la luz de la teoría de sistemas utilizada por Buzan y Waever- como “un vistazo al sistema internacional a través de un lente que enfatiza en un aspecto particular de la relación y la interacción entre cada una de las unidades del sistema”; es decir, una parcela inmersa en un todo llamado seguridad. Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security... Op. Cit*, p. 28.
[Traducción libre]

En lo que compete a los actores, podemos distinguir dos clases de jugadores: los actores funcionales, es decir, aquellos que afectan la dinámica del sector influyendo en las decisiones que toman los líderes; y los actores encargados de la *securitización* de los problemas al detectar que un objeto de referencia se encuentra amenazado¹⁰⁵. La securitización será entendida de ahora en adelante como la politización de las medidas encaminadas a salvaguardar los objetos de referencia ante las amenazas que puedan surgir¹⁰⁶. En numerosas ocasiones, tal acción produce la creación de instituciones estatales que vigilarán la implementación de las políticas de seguridad. En este sentido, los actores encargados de la securitización serán –casi siempre– los líderes estatales, o bien, “políticos, burócratas, gobernantes, lobistas y grupos de presión”¹⁰⁷.

Una vez dilucidados los principales componentes en el estudio del concepto ampliado de seguridad, describiremos ahora cada uno de los seis sectores que componen la nueva agenda de seguridad internacional.

Comenzaremos por aquél tema que tradicionalmente ha sido el objeto de estudio de la seguridad: *el sector militar*. Debido al abolengo de los estudios sobre la guerra a lo largo de los siglos, el sector militar “es aquel en el que es más común que el proceso de securitización sea institucionalizado”¹⁰⁸. Este fenómeno facilita la detección de los componentes principales de la agenda, la cual se centra en las medidas encaminadas a defender la soberanía y la integridad del Estado. Por tal razón, el objeto de referencia por excelencia es el Estado mismo. No obstante, en las últimas décadas la concepción estatocéntrica de la seguridad militar ha cedido su campo de observación hacia otros objetos de referencia que inciden en la dinámica política de los estados, por lo que también se ven securitizados, como la religión, los grupos rebeldes, los secesionistas y los estados sui generis.

En el sector militar, los encargados de la securitización son los dirigentes estatales, los ministros y los secretarios. Mientras que los actores funcionales son representados por los grupos que usan la fuerza militar o se relacionan con los armamentos: militares, mercenarios y personajes (como empresarios, lobistas, etc.)

¹⁰⁵ Cfr. *Ibidem*: p. 37.

¹⁰⁶ Cfr. *Ibidem*; p. 26.

¹⁰⁷ *Ibidem*; p. 40.

¹⁰⁸ *Ibidem*; p. 49.

relacionados con la industria de las armas. En materia de las amenazas a la seguridad militar, éstas se definen a partir de las condiciones geográficas, históricas y políticas del Estado. Por ejemplo, un vecino notablemente armado constituye una amenaza en términos geográficos; si dicho vecino ha sido enemigo de nuestro Estado a lo largo de los años, se puede añadir el elemento histórico; y finalmente, si el vecino no comparte la ideología que profesamos y eso es un motivo de combate, se concretiza el elemento político¹⁰⁹.

Por último –y como resultado de las alianzas pactadas durante la Guerra Fría- la regionalización del sector militar entre los estados del mundo es un fenómeno notoriamente institucionalizado entre los países que se adhirieron a algún bloque durante el conflicto bipolar. Sin embargo, ahora la regionalización también se sostiene y se concretiza a través de la detección de amenazas comunes entre estados que comparten un espacio geográfico determinado. Por ejemplo, la OTAN, la OSCE y la OCS.

En segundo lugar encontramos un sector novedoso, cuyos temas comenzaron a tomar importancia entre la sociedad internacional hasta hace pocas décadas, dada a la concientización por parte de los estados con respecto al mundo y sus recursos naturales: *el sector ambiental*. En este sector se distinguen dos agendas: una impulsada por los estudios científicos y otra por las promesas de los políticos. La agenda científica revela las amenazas que afectarán al ambiente en el largo plazo y enumera las medidas que la población deberá tomar para evitarlas o aminorarlas.

Por su parte, la agenda política señala las acciones que emprenderán los estados en el corto plazo para combatir los peligros relacionados con el ambiente. En este sentido, hoy en día observamos un fenómeno bastante peculiar debido a la importancia que ha adquirido el cuidado de la naturaleza y los ecosistemas: los temas ambientales ya se han vuelto parte de la política ordinaria; por lo tanto, “cada partido político, departamento de Estado e incluso firmas empresariales deben formular políticas ambientales como parte de sus actividades ordinarias”¹¹⁰.

¹⁰⁹ Cfr; *Ibidem*; pp. 61-63.

¹¹⁰ *Ibidem*; p. 75.

En este sector, el objeto de referencia por obviedad es el medio ambiente, pero más allá del mismo, el principal objeto de referencia es el peligro de perder el estado de las civilizaciones debido a un desastre ambiental (relación civilización-ambiente). Los actores encargados de la securitización son –dentro de la agenda política- nuevamente los líderes gubernamentales, y –dentro de la agenda científica- la comunidad epistémica ambiental global¹¹¹.

La agenda ambiental distingue tres amenazas principales para la humanidad¹¹²: 1) amenazas no causadas por la actividad humana, como terremotos y otros desastres naturales; 2) amenazas causadas directamente por la actividad humana que plantean peligro existente, como la emisión de contaminantes que causan el efecto invernadero; y 3) amenazas causadas directamente por la actividad humana que aún no plantean peligro existente, pero no tardarán en hacerlo, como el agotamiento de los recursos minerales.

Una peculiaridad del sector ambiental radica en que no tiende a regionalizarse. Dado que las amenazas son globales- la respuesta por parte de la sociedad internacional también debe ser global. Sin embargo, es importante precisar que dicha respuesta global sólo puede llevarse a cabo a través de acciones regionales y locales.

Pasamos así al tercer sector, causante de controversias cada vez más comunes debido a la lógica capitalista que rige a los mercados mundiales: *el sector económico*. Los temas de la agenda económica internacional se enumeran en función de las medidas y las condiciones necesarias para el funcionamiento del neoliberalismo: mantener condiciones económicas que permitan la competencia entre los actores bajo la tutela misma del mercado, y no del Estado. Sin embargo, el Estado continúa interviniendo en los asuntos económicos de forma sustancial, como defensor de la economía nacional. Por lo tanto, los actores encargados de la securitización son nuevamente los aparatos estatales, por medio de los gobiernos. El objeto de referencia del sector es el mercado autoregulado, pero más precisamente las firmas y las empresas del sector privado.

¹¹¹ Cfr; *Ibidem*; p. 80.

¹¹² Cfr; *Ibidem*; p. 84.

En lo que respecta a las amenazas del sector económico, los autores aclaran que cada economía nacional determina de forma individual los peligros a los que se enfrenta. No obstante, de manera general, es la crisis económica mundial la principal amenaza del sistema, pues ésta puede llegar a afectar a todos los miembros. La globalización económica permite hacer frente a la amenaza de crisis por medio de la regionalización, o bien, de la integración económica de los estados. Sin embargo, ésta es un arma de doble filo, pues así como puede proteger a los miembros de la comunidad económica, puede causarles crisis internas. Tal es el caso de Grecia al interior de la Unión Europea.

A continuación nos encontramos con un sector olvidado en el pasado debido a los intereses políticos y económicos de los gobernantes, pero que ahora es parte fundamental en el análisis de la seguridad humana: *el sector societal*. El centro de análisis de la seguridad societal “son aquellas ideas y prácticas que identifican a los individuos como miembros de un grupo social. La sociedad es una cuestión de identidad, la auto concepción de las comunidades y de los individuos como miembros de las mismas”¹¹³. Así, el objeto de referencia de la agenda societal es la identidad, el “nosotros” que conglomerada y mantiene unidas a las sociedades. Sin embargo, al ser la identidad un objeto abstracto e intangible, la agenda centra sus acciones en las naciones, las tribus, los clanes y “las razas”. Los fenómenos que amenazan a estos objetos son muy variados y complejos, pero pueden agruparse en tres¹¹⁴: 1) la migración forzada, los cambios ocasionados por la influencia de una cultura vecina más poderosa, y 3) la integración forzada hacia una unidad nacional superior. Por supuesto, dichas amenazas se presentan sólo a niveles locales o regionales; por lo que la regionalización de los problemas es en extremo común.

El último sector sugerido por Buzan y Waever es el *sector político*. Al igual que ocurre en el sector militar, la seguridad política tiene por fin defender la soberanía del Estado. Por lo tanto, la agenda de seguridad política señalará los temas que requieren atención no militar para combatir las amenazas a la soberanía estatal, en sus estructuras, dinámicas, instituciones y procesos¹¹⁵. El objeto de referencia del sector es

¹¹³ *Ibidem*; p. 119.

¹¹⁴ *Cfr; Ibidem*; p. 125.

¹¹⁵ *Cfr; Ibidem*; p. 141.

nuevamente el Estado, aunque también pueden ser considerados como tales los estados emergentes, los grupos sociales y los movimientos transnacionales. En este sentido, los actores encargados de la securitización para la supervivencia de dichos objetos de referencia son los líderes y las autoridades estatales. Las dinámicas regionales en este sector ocurren más a nivel bilateral y regional.

Una vez descritos y analizados los principales sectores que componen la agenda multinivel de seguridad es posible comprender los elementos que la conforman en el plano teórico-conceptual. Sin embargo, cuando se lleva a la práctica la agenda sugerida es común la proliferación de políticas estatales diversas en torno a los *modelos de seguridad* que cada Estado (sea de manera unilateral o multilateral) adoptará para su protección y defensa. Los modelos de seguridad son “constructos conceptuales y operativos utilizados para implementar una cobertura a alguno o todos los niveles de la seguridad”¹¹⁶. El estudio de los modelos de seguridad permite explorar las plataformas que se han edificado en la realidad internacional a la luz de todas las propuestas teóricas que hemos analizado. Por tal razón, en el siguiente y último apartado nos ocuparemos en describir los principales modelos de seguridad que han caracterizado al sistema internacional.

1.3. Modelos explicativos de la seguridad regional e internacional.

En las primeras líneas del presente capítulo sugerimos que la seguridad fuera comprendida como una categoría explicativa de las Relaciones Internacionales. Hasta ahora, hemos respaldado esta idea mostrando las diferentes visiones y propuestas teóricas y conceptuales de las disciplinas sociales. De esta manera, hemos revelado que en función del paradigma que se utilice para el análisis se adoptará una concepción particular de la seguridad. Como resultado de dicho ejercicio han surgido distintos modelos encaminados a explicar el funcionamiento y la organización de las plataformas regionales de protección y defensa.

¹¹⁶ Orozco, Gabriel. *Op. Cit*, p. 170.

En términos metodológicos, los modelos se distinguen entre los que parten de una visión restringida y los que optan por una visión amplia de la seguridad. Los primeros encuentran su origen en las teorías tradicionales de Relaciones Internacionales. Mientras que los segundos emergen como resultado del proceso de ensanchamiento de la agenda de seguridad. En conjunto, todos ellos son la aplicación práctica de los enfoques que han dado vida a los estudios de la seguridad nacional e internacional. A continuación nos ocuparemos en exponer ambos tipos de modelos.

1.3.1. Modelos basados en la visión “restringida” de la seguridad: El tipo ideal de la mutualidad, los regímenes internacionales, la teoría de la integración, el modelo de seguridad colectiva y el modelo de la paz democrática.

Los modelos inspirados en la concepción tradicional de la seguridad resaltan el papel predominante de los estados en el sistema internacional. De acuerdo con estos modelos, los estados pretenden hacer frente a la anarquía internacional por medio de la cooperación, ya que sólo así se promueve la seguridad internacional. Una característica común de los modelos que estamos por presentar es el papel que juegan las instituciones en la búsqueda de la seguridad. Las alianzas y los pactos se institucionalizan con el fin de crear una alta autoridad común que contrarreste los efectos de la anarquía y sirva de mediadora en la resolución pacífica de conflictos. Al partir de una visión restringida, los siguientes modelos operan para garantizar la seguridad entendida en términos militares, y dirigida a proteger la integridad territorial y los intereses de los estados.

a) El tipo ideal de la mutualidad

Este modelo surge a partir del enfoque idealista, particularmente de su arista neoliberal-institucional representada por Robert Keohane y Joseph Nye. Se trata de un complejo de estados que se agrupan a partir de un conjunto de reglas que armonizan sus relaciones. La agenda de seguridad del conglomerado no descansa en los aspectos militares, sino sobre un sistema de cooperación transnacional que contrarresta los

efectos de la anarquía internacional. Dicha cooperación es posible gracias a la creación de instituciones que velan las normas y organizan las pautas de la asistencia mutua. El buen funcionamiento de dichas instituciones garantiza los mecanismos de seguridad compartida entre las naciones.

El tipo ideal de la mutualidad propone la institucionalización de la política mundial con el fin de promover comportamientos pacíficos entre los gobiernos. Básicamente, sugiere que tanto los temas de cooperación como los asuntos conflictivos se resuelvan en el seno de los foros internacionales, para evitar las riñas entre los estados y para facilitar la solución de problemas intra o interestatales. En este sentido, la seguridad internacional se ve protegida e impulsada por los acuerdos institucionales previamente establecidos. El sistema de Naciones Unidas representa el principal ejemplo de este modelo.

b) Los regímenes internacionales

Frente a la propuesta institucional de Keohane y Nye, los neorrealistas sugirieron el término *regímenes internacionales* para describir los modelos basados en la mutualidad. Este modelo reconoce dos hechos: 1) que los estados son los actores internacionales por excelencia, y 2) que éstos tienen la facultad de cooperar entre sí para lograr un interés común. Los estados se comportan de una manera racional y egoísta por que buscan defender sus intereses propios; racional, por que son capaces de desenvolverse calculando los costos y los beneficios de sus acciones; y egoísta, por que la utilidad que obtienen de alguna de sus políticas es independiente a las de los demás.

Bajo esta premisa, los estados buscan la cooperación a través de regímenes internacionales. Estos últimos son definidos como “un conjunto de principios, normas y procedimientos a los que adhieren los estados para prevenir, controlar o promover la solución de crisis y controversias entre ellos. Pueden tener vigencia en el ámbito mundial, hemisférico, regional y vecinal. No reemplazan sino que complementan la función estatal de defensa, a través de medidas de confianza mutua”¹¹⁷. Para los

¹¹⁷ Krasner, Stephen; *International Regimes*. Cornell University Press, Estados Unidos, 1983, p. 3.

neorrealistas, los regímenes permiten que los estados participantes maximicen sus intereses y accedan a un mejor nivel en la escala de poder internacional.

Los regímenes de seguridad ocurren cuando un grupo de estados cooperan para administrar sus disputas y evitar la guerra por medio de la eliminación del dilema de seguridad. Éstos se refuerzan con acciones estatales que incrementen la confianza grupal. Algunos expositores de los modelos basados en regímenes internacionales, como Stephen Kraser en Estados Unidos, ubican al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) como el ejemplo por excelencia de un modelo fundado en la seguridad económica. Aunque también podemos mencionar el caso del TIAR en materia de seguridad hemisférica en nuestro continente.

c) La teoría de la integración

A la luz del regionalismo, el neofuncionalismo y la teoría general de los sistemas surge la teoría de la integración. Más que una propuesta teórica, se trata de un modelo explicativo de la realidad emanada de la unificación de las naciones bajo políticas comunes de seguridad y economía. Se trata de integrar sectores estratégicos entre los países con el fin de fortalecer las relaciones y maximizar los beneficios en torno a diversos temas. El ejemplo por excelencia es la Unión Europea, que comenzó a partir de la creación de una Comunidad Económica del Carbón y del Acero entre Francia y Alemania. Por medio de ésta se logró dar por terminada una historia de enemistad y conflicto entre ambos países, a la par que se logró la integración en un sector sumamente rentable.

Mientras más sectores sean integrados por los países participantes en esta lógica, mayor será su compenetración y su capacidad para hacer frente a las amenazas internacionales de manera conjunta. Para Karl Deutsch, la integración produce *comunidades de seguridad* donde los habitantes coexisten de forma pacífica unidos por un sentido de pertenencia. Deutsch ejemplifica la integración a través de los casos de la Comunidad Económica Europea y la OTAN.

d) El modelo de seguridad colectiva

La seguridad colectiva está planteada “con el fin de facilitar y promover la cooperación entre los países para hacer frente a la situación de anarquía internacional y superar la carencia de una autoridad central supranacional”¹¹⁸. El modelo de seguridad colectiva se manifiesta entre un conjunto de estados que disfrutan de las mismas condiciones y se enfrentan a problemas similares. Todos ellos se unen por valores e intereses comunes que pretenden proteger. Para ello, concuerdan la creación de instituciones intergubernamentales. Existe un país que ocupa el liderazgo debido a sus capacidades militares, mismo que generalmente aprovecha su poderío para mandar sobre las políticas de seguridad del resto.

Los teóricos de la seguridad colectiva reconocen la importancia que tiene el poder para los estados, sin embargo, advierten que es posible el mundo del self-help planteado por los realistas a través de la creación de un espacio que garantice la protección mutua de sus miembros.

Inspirada en la Carta de la ONU, la seguridad colectiva está basada en tres condiciones principales: 1) Los estados renuncian al uso de la fuerza militar para alterar el status quo. 2) Los estados deben ampliar su visión del interés nacional, hacia una visión de interés internacional. 3) Los estados deben superar sus miedos y aprender a confiar entre ellos.

La seguridad colectiva busca crear un sistema de balance regulado institucionalmente, que sustituya al sistema anárquico de balance de poder. Algunos analistas han negado esta posibilidad, dado que ni la ONU ni otros sistemas fundados en los principios antes expuestos han logrado garantizar la paz. Para John Mearsheimer - teórico de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chicago – el modelo de la seguridad colectiva es ineludiblemente imperfecto, por nueve razones¹¹⁹:

- 1) Los estados encuentran difícil –por no decir imposible- distinguir entre el ‘agresor’ y la ‘víctima’ en los conflictos internacionales.

¹¹⁸ Orozco, Gabriel; *Op. Cit*; p. 172.

¹¹⁹ *Cfr*; Baylis, John et al., *Op. Cit*; p. 310.

- 2) La seguridad colectiva asume que toda agresión es mala, incluso cuando existen circunstancias en las que la conquista está garantizada en contra de un enemigo amenazador.
- 3) Dado que algunos estados son particularmente amigables entre sí debido a razones históricas o ideológicas, éstos rechazarán la idea de formar coaliciones para atacarse entre sí.
- 4) La enemistad histórica de algunos estados puede complicar el ejercicio efectivo de un sistema de seguridad colectiva.
- 5) Frecuentemente, los estados soberanos se niegan a asumir por completo la carga de una agresión que ellos mismos han perpetuado. Y encuentran dificultad en la repartición de dicha carga entre sus aliados. Un ejemplo de este punto es la fallida intervención de Estados Unidos y sus aliados en Afganistán.
- 6) La respuesta rápida y conjunta a una agresión se torna dificultosa cuando no existe disposición entre los estados para comprometerse previamente a un ataque colectivo.
- 7) A menudo, los estados se muestran renuentes a unirse a una coalición por que la acción colectiva es capaz de transformar un conflicto local en internacional.
- 8) Las democracias son –o deberían ser- reacias a una intervención colectiva armada porque tal acción afecta su soberanía.
- 9) La seguridad colectiva es contradictoria en la forma en que concibe la fuerza militar. Ésta es vista como algo abominable y sin embargo los estados desean usarla contra sus agresores.

Sin embargo, este modelo continúa inspirando la acción conjunta de los estados, principalmente de aquellos cuya política exterior está basada en una visión realista de la seguridad internacional. Mientras existan enemigos armados que representen amenazas comunes a los estados liderados por grandes potencias militares, la seguridad colectiva se mantendrá como una plataforma de intimidación.

e) El modelo de la paz democrática

Este modelo procura la extensión de la democracia hacia todos los estados del mundo con el fin de transformarlos en zonas de paz y de justicia. La democracia se convierte entonces en la vía última para consolidar la seguridad internacional, pues son los pueblos –y no los intereses políticos- quienes deciden la manera más estable de solucionar los conflictos. El modelo encuentra su inspiración en las ideas kantianas de la representación democrática, el compromiso a respetar los derechos humanos y la promoción de la interdependencia internacional.

Las democracias no se declaran la guerra entre ellas, pues están unidas por valores y conexiones que repudian el uso de las armas. El núcleo de esta propuesta descansa en que “el sistema democrático [...] resuelve sus conflictos por vías más consensuadas y menos violentas que otros regímenes”¹²⁰. El principal objetivo de este modelo radica en expandir la cultura democrática de la resolución pacífica de controversias, pues así se extenderá también la seguridad de sus miembros.

Lo anterior, por supuesto, no sugiere que entre las democracias no existan conflictos. Como ya hemos reflexionado anteriormente, el conflicto es inherente a la naturaleza humana. Por lo tanto, la tarea de los analistas consiste en idear las formas en que dichos conflictos sean resueltos sin recurrir a las armas o a la violencia. En este sentido, la democracia sugiere formas pacíficas en las que los estados participantes utilizan mecanismos de mediación para lograr la estabilidad.

En resumen, los cinco modelos expuestos resaltan la dimensión militar la de la seguridad. El fin último es evitar la guerra, ya que ésta afecta la economía y la política mundial. Todos estos modelos puntualizan en la creación de instituciones que promuevan el respeto a las normas para mantener las buenas relaciones entre los estados. En este sentido, el objeto referencial siempre es el Estado y su integridad, y nunca se habla de la protección al individuo o a las sociedades como eje central. En respuesta a esta limitante, los modelos que abordaremos a continuación ponen el acento en el tema de la seguridad humana.

¹²⁰ Orozco, Gabriel; *Op. Cit*; p. 172.

1.3.2. Modelos basados en la visión “amplia” de la seguridad: El modelo de seguridad global, el modelo de seguridad societal y el modelo de la seguridad humana.

Los modelos inscritos en la visión amplia de seguridad internacional versan sobre la seguridad humana y manejan una agenda multinivel para hacer frente a las nuevas amenazas regionales y mundiales. Principalmente, podemos distinguir tres modelos que explicaremos a continuación.

a) El modelo de seguridad global.

Este modelo sugiere que los estados elaboren políticas de seguridad a partir de un enfoque multidimensional que brinde protección tanto a las personas como al planeta. Sus premisas son las siguientes¹²¹:

- Todas las personas tienen derecho a una existencia segura y es deber de los estados garantizar este derecho.
- Las políticas mundiales de seguridad deben encaminarse a evitar las guerras y otras situaciones que atenten contra la vida y el medio ambiente.
- Las agendas de seguridad de los estados deben considerar las amenazas militares, económicas, políticas y medioambientales que ponen en peligro a la población.
- La fuerza militar no es un instrumento político legítimo. Sólo puede utilizarse bajo los casos de defensa propia o bajo autorización de la ONU.
- El rearme debe evitarse, pues atenta contra la seguridad de los pueblos. En el mismo sentido, las armas de destrucción masiva representan el mayor peligro que puede sufrir la humanidad.
- El comercio de armas debe ser regulado bajo tratados e instituciones internacionales.

¹²¹ Cfr; *Ibidem*; p. 173.

La consecución de estas normas configura un sistema de seguridad interna y externa de los Estados, a la par que procura el bienestar general del globo. Este modelo es promovido principalmente por la ONU en el presente siglo XXI, pues ofrece seguridad al individuo, al Estado y al mundo, es decir, a la comunidad global. En un documento publicado en 2001 bajo el título *La responsabilidad de proteger*, la ONU planteó que cuando los estados no quisieran o pudieran proteger a su población era necesario que el resto de la comunidad internacional lo hiciera. El fin de esta sugerencia era promover un sentido de comunidad internacional entre los estados para hacer frente global a las nuevas amenazas a la seguridad internacional.

b) El modelo de la seguridad societal.

Este modelo busca proveer de protección a los grupos y sociedades que ven amenazada su supervivencia por razones económicas, políticas o militares. La seguridad societal “defiende la integridad de grupos y de comunidades que comparten valores por encima de los intereses de los estados o los gobiernos”¹²², abriendo la agenda internacional a problemas como la identidad de los grupos o el conflicto de minorías.

El objetivo de este modelo radica en preservar la existencia de sociedades que se enfrentan a situaciones adversas, en especial, a la violencia. Tal es el caso de numerosos grupos alrededor del mundo que han sufrido opresión, sometimiento e incluso genocidio, como los tutsis en Ruanda o los tibetanos en China.

c) El modelo de la seguridad humana.

En líneas anteriores hablamos sobre la propuesta del PNUD en torno al concepto de seguridad humana. Describimos las principales características del mismo y el proceso histórico en el que se encuentra su aceptación. Ahora es el turno de explicar cómo este concepto configura un modelo de seguridad único en su tipo, pues invita a pensar todas

¹²² *Ibidem*; p. 174.

las acciones y las políticas de los estados en torno a un núcleo: la seguridad de las personas.

El modelo de la seguridad humana enfatiza en el deber que tiene el sistema internacional en intervenir para proteger al individuo de las distintas amenazas que lo aquejan. Para lograrlo, el PNUD propone la ejecución de políticas encaminadas a fortalecer siete aristas de la seguridad: económica, alimenticia, sanitaria, ambiental, personal, comunal y política. En resumen, estas políticas van dirigidas a incrementar el bienestar general del ser humano frente a los peligros de carácter internacional.

Los modelos inspirados en la visión amplia de la seguridad que hemos expuesto aluden a la protección humana en tres niveles: el nivel global, representado por el modelo de la seguridad global; el nivel social, figurado por el modelo de seguridad societal; y el nivel individual, a cargo del modelo de la seguridad humana. Con estos nuevos modelos, la seguridad se abre a los problemas que los enfoques estatocéntricos no dieron atención.

A través del estudio de todos estos modelos –tanto los restringidos como los amplios- hemos podido observar la aplicación directa de las teorías de Relaciones Internacionales a los problemas de seguridad internacional. A su vez, hemos comprobado la multifuncionalidad del concepto de seguridad como un marco explicativo de la realidad internacional, ya sea para su totalidad o para un caso en específico.

Una vez estructurado el marco teórico-conceptual que coloca a la seguridad como eje articulador del análisis internacional es posible proceder al núcleo de esta investigación: el proceso sufrido por el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, su deterioro derivado de la inobservancia de las partes y su repercusión en el complejo de seguridad regional. Durante dicho estudio nos respaldaremos en las teorías y las visiones expuestas a lo largo del presente capítulo, tanto para explicar la configuración del problema en cuestión como para dilucidar las razones por las cuales afectó a los países que formaban parte del pacto.

II. EL DETERIORO DEL TRATADO SOBRE FUERZAS ARMADAS CONVENCIONALES EN EUROPA

En el presente capítulo se procederá a analizar el problema que ocupa a este trabajo de investigación. Luego de haber construido la base teórico-metodológica pertinente para el estudio de la seguridad internacional en nuestra disciplina de Relaciones Internacionales, contamos con los elementos suficientes para estudiar el proceso político que envuelve al Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en su generalidad. Veremos que dicho proceso –desde la negociación del Tratado hasta su fin con la retirada de Rusia- está marcado por las distintas percepciones de seguridad: su planeación idealista, su implementación realista, sus obstáculos geopolíticos, sus consecuencias sistémicas y la repercusión de su deterioro a nivel de complejo regional.

En las siguientes líneas se efectuará una revisión integral del origen y las causas del FACE, o lo que es lo mismo, del primer tratado internacional encaminado a la regulación de las armas convencionales en la historia de los estados modernos. Pero para ello, antes será necesario explorar el marco conceptual relativo al Desarme y la limitación de armamentos. El FACE fue pactado para incrementar la seguridad del continente europeo a partir de la reducción de las fuerzas armadas convencionales de la OTAN y el Pacto de Varsovia. Al tiempo que fue firmado, los estados de Occidente – particularmente las dos superpotencias- se encontraban insertos en un clima de cooperación para la regulación de distintos sistemas de armamentos. Con el fin de comprender el proceso dentro del cual aparece este Tratado, primero nos avocaremos a indagar el lugar que ocupa el Desarme en la agenda amplia de seguridad internacional.

En primer lugar, hablaremos sobre los objetivos del Desarme, clasificaremos los diferentes tipos de armamentos y hablaremos sobre la historia de su regulación durante la época contemporánea. Esto nos permitirá entrar en un análisis más profundo sobre las armas convencionales -es decir, aquellas que competen al FACE- y los mecanismos creados para la inspección de su producción, posesión y utilización. En este sentido, mencionaremos los esfuerzos regionales y mundiales que han pretendido vigilar el uso de ciertas armas convencionales a través de Medidas de Fomento de la Confianza y la

Seguridad. Y terminaremos por exponer la medida más exitosa hasta el momento: el Registro de Armas Convencionales de la ONU.

Después de esclarecer el tema del Desarme, nos ocuparemos en analizar el deterioro del Tratado FACE. Comenzaremos por reseñar los acontecimientos que antecedieron a la firma del Tratado y que se ubican en el llamado proceso de distensión bipolar (referido a Estados Unidos y la URSS) ocurrido a finales de la Guerra Fría. Luego abordaremos los principales contenidos del Tratado, resaltando los artículos que en el futuro dificultarían el cumplimiento de ciertos Estados Parte. Más tarde, hablaremos de las situaciones que atrasaron su ratificación y provocaron los primeros problemas de implantación. Y finalmente, explicaremos las razones que obligaron la creación del Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE.

La hipótesis central del presente trabajo de investigación señala que el Tratado FACE se deterioró debido a dos factores. En primer lugar, por la reconfiguración de las fuerzas político-militares en el continente europeo a partir del fin de la Guerra Fría. Y en segundo lugar, por la inobservancia simultánea de sus principales Partes, es decir, la OTAN y la Federación Rusia. Para comprobarla, debemos explorar la acción de ambos durante el periodo de vigencia del Tratado.

Por tal motivo, en el tercer y último apartado analizaremos las variables que nos permiten demostrar que ambos actores propiciaron la inoperatividad efectiva del FACE. En lo que respecta a Rusia, expondremos que ésta nunca respetó los topes de fuerzas armadas convencionales en las zonas flanco delimitadas por el Tratado, particularmente en el Cáucaso Norte, Leningrado, Georgia y Moldavia. Por supuesto, analizaremos las razones que tuvo el gobierno ruso para hacer caso omiso a la cuestión de los flancos desde el inicio.

Y en lo que compete a la OTAN, demostraremos que la Alianza desvirtuó la esencia del Tratado –el balance de fuerzas convencionales con Rusia y el respeto a los topes nacionales- al expandir su membresía hacia los estados del Este Europeo, es decir, las ex Repúblicas Socialistas y los antiguos aliados de la URSS: Polonia, República Checa, Estonia, Letonia y Lituania. Además, estudiaremos la política exterior de Estados Unidos con respecto de Rusia, y las acciones que el gobierno en

Washington llevó a cabo para alterar la lógica del FACE, como lo fue su retirada del Tratado ABM y sus planes para instalar dos escudos antimisiles en Europa Oriental.

Además de permitirnos comprobar la hipótesis de investigación, tales variables nos permitirán analizar paso por paso el paulatino deterioro del Tratado hasta la eventual salida de Rusia en el año de 2007. Una vez culminada esta parte de nuestro estudio, nos será posible proceder a descubrir las consecuencias que el aparente fin del FACE arroja sobre el marco de seguridad regional europea.

2.1. El Desarme y la limitación de armamentos en la agenda amplia de seguridad.

En el capítulo anterior examinamos el concepto amplio de seguridad y las características de la agenda de seguridad humana propuesta por el PNUD. Señalamos también que la diferencia más sustancial entre la noción tradicional de seguridad y la nueva noción radica en su tratamiento de los asuntos militares. Mientras que el concepto tradicional valora la seguridad en función de las capacidades militares que poseen los estados para protegerse de una amenaza armada, el concepto amplio sugiere que la seguridad sea valorada a partir del bienestar general de los individuos. Se trata entonces de buscar la seguridad por otros medios que no descansen en el fortalecimiento militar.

Paradójicamente, el concepto tradicional de seguridad se presta a ser causante de inseguridad. El aumento de las capacidades militares de un país en aras de incrementar su seguridad puede tener consecuencias graves tanto regionales como internacionales, pues genera entre el resto de los estados un ambiente de desconfianza, tensión y amenaza de guerra. La respuesta por parte de dichos estados ante el fortalecimiento militar de alguno toma la misma dirección. Al sentirse amenazados, optarán por acrecentar sus propias capacidades militares, lo que consecuentemente llevará a una carrera armamentista.

Tulliu y Schmalberger explican lo anterior al señalar que “las carreras de armamentos son fenómenos de acción-reacción por los que los países atrapados en un conflicto político aumentan regularmente su capacidad militar ante una percepción de

crecimiento de los preparativos militares de uno y del otro”¹²³. Como resultado, las regiones se verán desestabilizadas, las relaciones entre los países se tensarán y se elevarán las posibilidades de una guerra accidental.

Además de las desventajas que representa la carrera armamentista, el fortalecimiento militar desmedido de los estados tiene un impacto directo sobre el desarrollo y la cooperación internacional. Cuando un estado aumenta considerablemente su gasto militar está disminuyendo el gasto que destina a otros rubros, como el combate a la pobreza, la educación, la salud o la asistencia humanitaria.

Así mismo, el fortalecimiento militar implica el engrosamiento de los armamentos. Al producir o adquirir nuevos arsenales, los países desechan las armas viejas. En un escenario idílico, las armas usadas y desgastadas son destruidas por los gobiernos; sin embargo, en la realidad es más común que dichas armas sean vendidas, principalmente al mercado negro. Una mayor cantidad de armas circulando alrededor del mundo eleva el comercio ilegal de las mismas, especialmente hacia aquellos estados frágiles donde se libran conflictos internos.

La llegada de más armas a sociedades endebles agudiza los conflictos e impide su finalización. Como resultado, la seguridad de los civiles y los no combatientes se ve mermada por un ambiente hostil que puede conducir al genocidio, a la hambruna, al desplazamiento interno y, finalmente, a una crisis humanitaria. Son numerosos los casos que ejemplifican esta situación. Por mencionar alguno, de acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) es más fácil y barato conseguir un arma pequeña que un pollo en Uganda o una bolsa de maíz en Mozambique¹²⁴.

Frente a los problemas que causa entender la seguridad tan sólo en el fortalecimiento militar, la agenda de seguridad humana sugiere cambiar el paradigma imperante en torno a las armas. La agenda amplia de seguridad propone que los estados incrementen su confianza en el sistema internacional a partir de la eliminación (cuando es posible) y la regulación de los arsenales de guerra. Ahora bien, la búsqueda

¹²³ Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger; *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. UNIDIR, Suiza, 2003, p. 5.

¹²⁴ UNICEF; *Cuestiones humanitarias: Las armas pequeñas*. UNICEF en casos de emergencia, 2012. Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/emerg/index_smallarms.html, consultado el 13/04/12 a las 13:00 hrs.

de la seguridad por otros medios no implica la desaparición de la esfera militar de los estados, pues ésta se sigue reconociendo como un pilar importante de la seguridad nacional. La propuesta de la agenda amplia consiste en la promoción del desarme y la limitación de los armamentos.

Las medidas de desarme buscan reducir el nivel de las capacidades militares de los estados y prohibir ciertas categorías de armamentos. De esta forma, el desarme pretende evitar o disminuir la posibilidad de un conflicto armado al privar a los litigantes de sus capacidades militares. En principio, esta premisa podría parecer sumamente idealista; no obstante, los promotores del desarme admiten la naturaleza realista del escenario internacional y el papel que juega el balance de poder en la estabilidad del sistema, por lo que buscan incluir al mayor número de estados posibles en la elaboración de los tratados. Cuando las principales potencias militares aceptan su adhesión a los pactos de desarme aumentan la confianza internacional y alientan la participación del resto de los estados en la lógica anti-armamentista.

Por su parte, las medidas de limitación (o control) de armamentos consisten en la imposición de restricciones –políticas o jurídicas- sobre la producción y el despliegue de medios militares nacionales¹²⁵. Dichas restricciones pueden ser cuantitativas cuando se refieren a la cantidad de los armamentos, o cualitativas cuando se enfocan en la calidad de los mismos. Estas medidas se pueden ver acompañadas de acuerdos de no proliferación de ciertas armas, de control de las exportaciones o de prohibición de ciertos métodos de guerra. La principal diferencia entre la limitación de armamentos y el desarme radica en que la primera no necesariamente busca reducir las capacidades militares nacionales, sino darles un nuevo enfoque a favor de la confianza, la legalidad y la transparencia internacional.

El desarme fue insertado en la agenda amplia de seguridad en 1987, como parte de las políticas para garantizar la seguridad por otros medios. En ese año, la ONU llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre la Relación entre Desarme y Desarrollo, con tres fines: 1) como su nombre lo indicaba, definir el vínculo entre desarme y desarrollo, 2) examinar la magnitud y las consecuencias del gasto militar y el gasto para el desarrollo a nivel mundial, y 3) explorar las formas para liberar recursos hacia el

¹²⁵ Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger; *Op. Cit*; p. 8.

desarrollo a través del desarme. En aquel entonces resultaba importante tomar medidas para reducir el excesivo gasto militar (5.4% del PIB mundial tan sólo en 1987¹²⁶), pues éste se veía constantemente afectado por la carrera armamentista entre Estados Unidos y la URSS, y por los conflictos intraestatales.

A finales de los años ochenta se pretendía que el desarme facilitara la disminución del gasto militar. Por tal razón se firmaron diversos pactos de reducción y limitación de armamentos, como por ejemplo el Tratado de Eliminación de Misiles Nucleares de Mediano y Corto Alcance (INF, por sus siglas en inglés) entre Estados Unidos y la URSS de 1987, el cual representó el primer acuerdo para reducir los arsenales nucleares. En 1991, dicho tratado condujo a la eliminación de todos los misiles balísticos y de crucero de mediano y corto alcance de ambas potencias¹²⁷. Durante los años noventa se observó un decrecimiento exitoso del gasto militar mundial; sin embargo, las cifras en torno a la pobreza no disminuyeron, y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) decayó.

Frente a tal panorama, la ONU anunció los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000. Se pensaba que las metas planteadas en cada objetivo podrían alcanzarse en un mundo comprometido con el desarme y la limitación de armamentos. No obstante, tales expectativas se vieron empañadas por los atentados terroristas del 9 de septiembre de 2001. Como se explicó en el capítulo anterior, la caída de las Torres Gemelas de Nueva York marcó la vuelta la concepción de la seguridad a partir de las capacidades militares, lo que propició nuevamente el rearme de las potencias mundiales.

La primera década del siglo XXI ha presenciado el incremento del gasto militar mundial de nueva cuenta, gracias a la guerra contra el terrorismo, los conflictos regionales y las tensiones en torno a nuevos regímenes nucleares. Pero los trabajos de desarme no se han visto interrumpidos por tales calamidades. Además de los tratados bilaterales firmados entre Estados Unidos y Rusia para la reducción de ciertos

¹²⁶ Organización de las Naciones Unidas; *The relationship between disarmament and development in the current international context*. Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Series de Estudio sobre Desarme No. 31, Nueva York, 2004, p. 11.

¹²⁷ *Cronología de los acuerdos de desarme entre Estados Unidos y Rusia*; El País, España, 2009.

Disponible en:

http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/06/actualidad/1246831214_850215.html, consultado el 20/03/12 a las 19:00 hrs.

armamentos estratégicos, se han concretado pactos mundiales para dar fin al uso de algunas armas inhumanas. A finales de los noventa se firmó la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción; también llamada Convención de Ottawa. Y el 1 de agosto del 2010 entró en vigor el Tratado contra las bombas de racimo, conocido como el Tratado de Oslo.

La promoción del desarme y la limitación de armamentos ocupa un lugar importante en la agenda de seguridad humana de la actualidad. Un mundo donde las armas no representan una amenaza es un mundo mucho más seguro para vivir. Aunque la lógica de los conflictos armados ha cambiado radicalmente en los últimos 100 años, las armas siguen cobrando la vida de miles y miles de civiles y combatientes cada año. Amnistía Internacional estima que cada minuto muere una persona debido a una bala, por lo que es necesario que la comunidad internacional continúe trabajando para disminuir el peligro que representan los arsenales.

Al hablar de desarme, es importante reconocer que existen distintos tipos de armas y que no todas son susceptibles de ser eliminadas. Cada sistema de armamento presentará características particulares, por lo tanto, la manera en que se desmantelarán o regularán podrá variar según sea el caso. El presente trabajo de investigación se enfoca en las armas convencionales, mismas que -como procederemos a explicar- no pueden ser desaparecidas debido al papel que juegan en la protección del Estado. A continuación procederemos a explicar las diferencias entre los diversos tipos de armamentos y sus medidas de desarme, con el objetivo de distinguir el caso particular de los armamentos convencionales en nuestra historia contemporánea.

2.1.1. Regulación de la acumulación y el uso de la fuerza militar.

El desarme y la limitación comprenden la distinción una extensa tipología de armas. No es lo mismo una pistola que una bomba nuclear, pues cada arma ha sido creada para causar daños particulares a los enemigos. Este apartado tiene por objetivo caracterizar y diferenciar los tipos de armamentos, así como también estudiar la historia de su regulación. De esta forma, podremos profundizar en la problemática de las armas

convencionales y en el papel que han jugado tanto Estados Unidos como Rusia (principales actores del Tratado FACE) en la prohibición o limitación de las capacidades militares.

2.1.1.1. Tipos de armamentos.

En la tipología y clasificación de los instrumentos de guerra se distinguen tres grandes categorías: las armas de destrucción masiva (ADM), las armas convencionales y las armas pequeñas y ligeras.

a) Armas de destrucción masiva

Las armas de destrucción masiva son armas diseñadas para matar a una gran cantidad de personas sin distinción, es decir, sean civiles o militares. Estas armas “se utilizan generalmente sobre un área extendida más allá del radio de una milla [1.609344 kilómetros], con efectos devastadores en las personas, la infraestructura y el medio ambiente”¹²⁸. Las ADM se clasifican en: armas biológicas, armas químicas y armas nucleares.

Comencemos por las armas biológicas. Estas consisten en agentes patógenos que causan daño o muerte a los seres vivos. Otra definición las describe como organismos vivos –bacterias, virus, rickettsiae, hongos y toxinas- que incapacitan o matan a las personas, los animales y las cosechas. El fin último de estas armas consiste en utilizar la enfermedad como un instrumento de guerra, ya que pueden causar peligrosas epidemias. El origen de las armas biológicas es tan remoto como la guerra; no obstante, su desarrollo e investigación formal comenzó con la Primera Guerra Mundial. El ejército alemán fue el primero en utilizar agentes patógenos con fines de sabotaje; más tarde, las principales potencias europeas iniciaron proyectos de investigación y producción de este tipo de armas.

¹²⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Armas de Destrucción Masiva: Definición*. Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, 2012. Disponible en: <http://www.un.org/es/disarmament/wmd/index.shtml>, consultado el 20/04/12 a las 13:00 hrs.

Los agentes biológicos fueron utilizados como instrumentos de guerra en un gran número de conflictos armados a lo largo del siglo XX, así como también en varios ataques terroristas de menores dimensiones. Estos agentes pueden dispersarse mediante explosivos, vaporizadores o municiones vectores. Sus efectos dependen de varios factores como “el tamaño y la calidad de los agentes empleados, la diseminación efectiva, las condiciones ambientales y la susceptibilidad del objetivo”¹²⁹.

Su empleo ofrece tanto ventajas como desventajas. En cuanto a las ventajas, son económicas de producir en comparación con otro tipo de ADM; son relativamente fáciles de desplegar; pueden causar epidemias y contaminación del agua, el aire y los alimentos; y además son perfectas para operaciones encubiertas ya que su dispersión puede realizarse con discreción. Por el lado de las desventajas debemos mencionar que son altamente inseguras e inestables, pues sus efectos son inciertos y su utilización conlleva el riesgo de contaminar al atacante.

Las armas biológicas fueron vedadas desde el Protocolo de Ginebra sobre la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos de 1925. Pero debido a su incumplimiento a lo largo de las décadas, el 10 de abril de 1972 se firmó la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas, que prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento y la adquisición de agentes biológicos con fines no pacíficos, así como sus vehículos vectores.

Esta Convención ha sido objeto de críticas debido a que resulta complicado diferenciar entre la producción de agentes patógenos con fines médicos y la producción con fines bélicos; además, prohíbe la transferencia pero permite el intercambio biológico para la investigación. Finalmente, la Convención revela que existe una gran brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo, ya que los primeros sí cuentan con la tecnología suficiente para hacer frente a las amenazas biológicas y para llevar a cabo sus propias investigaciones; mientras que los segundos deben permanecer desprotegidos y atrasados.

En segundo lugar tenemos a las armas químicas. Éstas son armas que utilizan las propiedades tóxicas de sustancias químicas para matar, herir o incapacitar al enemigo. Al igual que los agentes biológicos, las sustancias químicas han sido usadas

¹²⁹ Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger; *Op. Cit*; p. 46.

para la guerra desde tiempos primitivos. Los cazadores utilizaban el humo del fuego para hacer salir a los animales de sus cuevas, más adelante, esta táctica se utilizó para obligar a los enemigos a dejar sus escondites. En la era contemporánea, las armas químicas adquirieron popularidad a partir de la Primera Guerra Mundial. En 1915 el ejército francés fue rociado con clorina por el ejército alemán, lo que marcó el inicio de la guerra de gases. Los alemanes descubrieron el tabún y el sarín, dos sustancias altamente peligrosas que motivaron a las potencias occidentales para desarrollar sus propios armamentos.

Las sustancias químicas tóxicas utilizadas para la producción de armas se agrupan de la siguiente manera: agentes hemorrágicos, agentes escoriantes, agentes asfixiantes, agentes neurológicos, agentes incapacitantes, agentes lacrimógenos y toxinas¹³⁰. El costo de producción depende del tipo de agente, siendo los más baratos los agentes hemorrágicos y asfixiantes. Una vez producidas, las sustancias químicas deben ser almacenadas en contenedores o en municiones que deben ser resistentes al goteo y a la corrosión. Su despliegue se realizará mediante dispersores en forma de aerosol o líquido.

Los efectos de las armas químicas dependen de la diseminación efectiva, las condiciones climatológicas y el nivel de defensa del adversario. Entre las ventajas resalta su precio (muchas de ellas son más baratas que un arma convencional) y su radio de acción. Por otro lado, entre las desventajas figura la complejidad de su uso.

Las restricciones internacionales contra estas armas datan del siglo XIX. En 1847, la Convención de Bruselas prohibió el empleo de veneno o armas envenenadas, mientras que las Convenciones de la Haya de 1899 prohibieron el uso de gases asfixiantes. El protocolo de Ginebra de 1925 también prohibió el uso de armas químicas durante la guerra. Sin embargo, durante las Guerras Mundiales y la Guerra Fría su uso persistió. Por tal razón, en 1993 se firmó la Convención de Armas Químicas para prohibir su adquisición, desarrollo, almacenamiento, transferencia y empleo.

Por último tenemos a las armas nucleares. Éstas consisten en dispositivos explosivos basados en reacciones nucleares autosustentables que transforman la estructura nuclear de los átomos y en el proceso despiden grandes descargas de

¹³⁰ *Cfr, Op. Cit, p. 63.*

energía. Las reacciones nucleares pueden ser de dos tipos: 1) de fisión, cuando rompen el núcleo de átomos pesados después de la captura de un neutrón, lo que ocasiona la liberación de más neutrones; y 2) de fusión, cuando se combinan los núcleos de dos isótopos más ligeros para formar uno nuevo más pesado, dicha combinación produce una gran cantidad de energía.

Las armas nucleares fueron descubiertas por Estados Unidos, país que el 16 de julio de 1945 detonó la primera bomba atómica en su sitio de prueba de Trinity, con una explosión mayor a veinte kilotones de TNT. En el marco de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos lanzó dos bombas nucleares sobre Japón, el 6 y 9 de agosto de 1945. Luego de ello, algunas de las principales potencias militares buscaron descubrir el secreto atómico y tuvieron éxito. La URSS detonó su primer artefacto atómico en 1949, Reino Unido en 1952, Francia en 1960 y China en 1964. Para evitar que el resto de la comunidad internacional pudiera tener acceso a este tipo de armamentos, los países del Consejo de Seguridad de la ONU promovieron la firma del Tratado de No Proliferación (TNP) de armas nucleares, con lo que el permiso para poseer bombas atómicas quedó reducido a estos cinco países.

El desarrollo de armas nucleares demanda un alto grado de ingeniería y la capacidad tecnológica para producir ensayos de explosión nuclear. A pesar de la existencia del TNP desde 1968, algunos países han logrado ensayos nucleares con éxito: India en 1974, Pakistán en 1998 e Israel en algún momento de la Guerra Fría. Además, se piensa que tanto Corea del Norte como Irán poseen programas nucleares con fines bélicos.

Las armas nucleares son consideradas las más peligrosas de la historia debido al inmenso daño que pueden causar. Tan sólo dos explosiones nucleares sobre Hiroshima y Nagasaki bastaron para que la comunidad internacional decidiera no volverlas a utilizar. Además del TNP existen diversos pactos regionales y bilaterales que impiden su desarrollo y uso. La existencia de armas nucleares en el mundo no garantiza la seguridad de nadie, por el contrario, incrementan el peligro de que estos dispositivos caigan en manos equivocadas, por ejemplo, en un grupo terrorista; o bien, de que ocurra una desgracia nuclear como la sucedida en Chernobyl (Ucrania) en el

año de 1986. Desgraciadamente, en la actualidad existen miles de arsenales nucleares casi imposibles de desmantelar, debido a su riesgo y su costo.

b) Armas Convencionales

La categoría de las armas convencionales incluye un amplio rango de armamentos vulgarmente englobado en *todo aquello que no sea un arma de destrucción masiva*. En la práctica, las armas convencionales comprenden los dispositivos capaces de matar, incapacitar, dañar o herir un blanco, a través de materiales altamente explosivos, detonantes de combustible y aire, energía cinética o bombas incendiarias¹³¹.

De acuerdo con el Registro de Armas Convencionales de la ONU, éstas se dividen en siete categorías: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de guerra, naves de guerra y misiles y lanzamisiles. Más adelante, explicaremos en qué consisten cada uno de estos.

Las armas convencionales son el tipo de armamento más común y el más utilizado durante las guerras. El uso de éstas como medios de guerra se denomina *guerra convencional*. Usualmente, las armas convencionales reciben menos atención que las armas de destrucción masiva, ya que sus efectos son mucho más limitados. No obstante, han sido estas armas -y no las ADM- las que más vidas han cobrado a lo largo de la historia humana. Por su accesibilidad, su precio y la facilidad de su producción y utilización, la proliferación de armas convencionales representa un peligro en la actualidad. Sin embargo, su regulación se ha visto obstaculizada por el amplio uso que los grupos armados –estatales y no estatales- hacen de las mismas durante los conflictos.

¹³¹ Cfr; Gillis, Melissa; *Disarmament: A Basic Guide*. Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Nueva York, 2009, p. 51. Traducción libre.

c) *Armas pequeñas y ligeras*

Las armas pequeñas y ligeras son dispositivos cargados de balas y municiones que pueden ser transportados por uno, dos o tres individuos. A pesar de que se clasifican como un tipo de armamento convencional, se les brinda un análisis por separado debido a la problemática que las envuelve. Estas armas son las más baratas; además, son fáciles de conseguir y de transportar. Su utilización no demanda capacitación previa. Por si fuera poco, su comercio a nivel internacional no se encuentra bien regulado, razón por la cual es sencillo acceder a ellas de manera informal.

De acuerdo con el Small Arms Survey, alrededor de 1 200 compañías ubicadas en 90 países se encargan de la producción de estas armas. Principalmente, son 30 los países que más unidades producen y comercializan. La mayor fabricación se centra en Estados Unidos, Rusia y China.

La multiplicación de estas armas en años recientes se ha visto impulsada por su demanda comercial, debido a que la mayoría de los conflictos armados en el mundo ya no son de carácter internacional, sino que se presentan al interior de los Estados, principalmente entre un grupo de opositores o rebeldes armados y el grupo gobernante; y son estos grupos de opositores quienes auspician la compra y la transferencia ilegal.

La forma más viable de controlar la proliferación de armas ligeras (y con ello disminuir su peligro) radica en la regulación de su comercio. Hasta el día de hoy no ha sido posible la adopción de un tratado internacional encaminado al comercio legal de este tipo de armas debido a la diversidad de posturas estatales al respecto del tema y a la falta de transparencia sobre las transferencias. Si se desea lograr la elaboración de dicho tratado, el primer obstáculo a vencer es el problema de las importaciones y exportaciones poco transparentes. Para ello, la ONU ha implementado el Barómetro de Transparencia del Comercio de Armas Pequeñas. Desgraciadamente, mientras muchos países sí se han preocupado por presentar reportes claros sobre sus transferencias de armas ligeras, “muchos otros seleccionan la información suministrada, publican datos erróneos o simplemente no suministran ningún tipo de información sobre el tema”¹³².

¹³² Small Arms Survey Anuario 2009, *Las sombras de la guerra* (Shadows of War), Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, Ginebra, 2009, Capítulo 1.

Otra medida para asegurar que éstas no se desviarán hacia el mercado ilícito reside en el fortalecimiento de los controles de exportación. La mayoría de los países que exportan armas pequeñas son parte de sistemas internacionales en materia de control de exportaciones, por lo que en primera instancia, la exportación no debería representar un problema. Sin embargo, es obvio que una gran cantidad de armas adquiridas de forma legal siguen alimentando el mercado ilícito¹³³. Es necesario fortalecer los sistemas de control de exportaciones de aquellos países que no han integrado sus compromisos internacionales en sus legislaciones internas. Y más importante aún es la necesidad de homologar las legislaciones entre los países.

Frente al problema de la venta ilícita de armas pequeñas y con el objetivo de localizar los canales de desvío, el rastreo resulta la medida más importante de desmantelamiento del mercado negro. Esta medida ha permitido a los expertos disminuir los riesgos de que sociedades postconflicto vuelvan a sufrir la violencia armada, pues gracias a ella se han logrado identificar a los intermediarios ilícitos y a los puntos finales que sus ventas tienen como destino. El éxito del rastreo depende de sus tres componentes esenciales, a saber, el marcado, el mantenimiento de registros y la cooperación¹³⁴. Desgraciadamente, son muy pocos los casos en donde se logra contar con dichos componentes. De entrada, “de los 74 países signatarios del Protocolo de la ONU sobre las Armas de Fuego, muy pocos marcan las armas durante la importación”¹³⁵.

Si un arma carece de marcado no puede ser identificada, lo que hace imposible proceder a los registros. De contar con los registros necesarios, éstos deben ser precisos y accesibles; deben contener la información esencial sobre el arma y sobre la entidad a la que fue transferida. Si el marcado y el registro han cumplido con sus propósitos, la fase final del rastreo sólo será posible si los países que fabrican las armas cooperan con las peticiones de rastreo, de lo contrario, no podrá retrazarse la historia del arma. Sin embargo, aún no existen mecanismos legales que obliguen a los países a cooperar, por lo que el éxito de la fase final del rastreo sólo dependerá de la disposición de los fabricantes.

¹³³ *Ibidem*; Capítulo 2.

¹³⁴ *Ibidem*; Capítulo 3.

¹³⁵ *Ibid.*

Entre las medidas internacionales que han surgido para regular el comercio ilícito de las armas pequeñas y ligeras, destacan las siguientes:

- ✓ El Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, que fue adoptado en 2001.
- ✓ El Protocolo de la ONU contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que entró en vigor en 2005.
- ✓ El Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT, por sus siglas en inglés), que se encuentra en proceso de negociación.

Así mismo, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha solicitado en los últimos años que el futuro ATT incluya todas las armas convencionales, y no sólo algunas cuantas incluidas en el Registro de Armas Convencionales de la ONU. Finalmente, sólo a través de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad será posible combatir la proliferación de estos armamentos y su desviación hacia las zonas más vulnerables del mundo.

2.1.1.2. Historia de la regulación y la limitación de armamentos.

La historia del desarme y la limitación de las diversas clases de armamentos es, por un lado, relativamente reciente, y por el otro, muy vasta. Es reciente porque sus inicios se remontan a los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX. Es vasta por que tan sólo durante el siglo XX se firmaron un gran número de tratados multilaterales, bilaterales, regionales y mundiales con el fin de regular la producción, el empleo y la transferencia de todos los tipos de armas.

Si deseáramos mencionar todos los pactos que han existido en torno a este tema necesitaríamos elaborar una investigación a parte, pues estas páginas no nos serían suficientes. La historia del desarme es reflejo de la política mundial y de los procesos bélicos que ha sufrido el mundo. Por tal razón, en este breve apartado haremos tan sólo un conciso estudio de los principales esfuerzos mundiales para regular las armas. El objetivo de este estudio es distinguir cómo aparece y se desarrolla el desarme en la

historia, para así poder comprender la existencia del Tratado FACE en un momento particular de la historia reciente.

Los primeros esfuerzos para regular el uso y la acumulación de armamentos se centraron en las armas convencionales con las que se desarrollaba la guerra. Las primeras conferencias se celebraron en la Haya durante 1899 y 1907; en las mismas, se buscó reducir el gasto militar nacional y establecer las normas que deberían seguir tanto los países beligerantes como los países neutrales durante los conflictos armados.

Luego de la Primera Guerra Mundial, las potencias vencedoras impusieron medidas de desarme a los ejércitos vencidos. En particular, el Tratado de Versalles de 1919 “restringió el tamaño del ejército alemán y le prohibió poseer determinados tipos de armamentos”¹³⁶. Poco después, en el seno la Sociedad de Naciones se celebraron negociaciones para reducir los armamentos convencionales nacionales y para fomentar la transparencia de su transferencia. En 1920 se elaboró la Convención de Ginebra sobre el Comercio de Armamento y el Anuario de Armamentos de la Sociedad. En 1925 fue pactado el Protocolo de Ginebra sobre la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos. De 1931 a 1937 se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Desarme de la Sociedad de Naciones, donde participaron todos los miembros de la misma junto con Estados Unidos y la URSS. Este primer esfuerzo mundial por promover el desarme se vio concluido por el rearme alemán y el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

Debido a las crueldades perpetuadas durante los años comprendidos de 1939 a 1945, en 1949 se establecieron los Convenios de Ginebra relativos a los derechos de los prisioneros de guerra y los civiles. Un año después, se implementó el Comité Coordinador de los Controles de Exportación Multilaterales (COCOM) entre 17 países occidentales. Hasta este momento de la historia, los estados se preocupaban por regular –en su vasta mayoría- el uso de la fuerza convencional y por promover la protección de los civiles, los prisioneros y los excombatientes. Si bien se adoptó el Protocolo de Ginebra relativo a las armas químicas y biológicas, se percibían a las armas convencionales como el mayor peligro, ya que con ellas se desarrollaba la guerra.

¹³⁶ Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger; *Op. Cit*; p. 16.

No obstante, en 1945 cambió la percepción sobre el uso de las armas de forma radical. Las bombas atómicas arrojadas por Estados Unidos sobre Japón provocaron que otras potencias militares desearan poseer sus propios arsenales nucleares. Como mencionamos anteriormente, durante las décadas de los años cincuenta y sesenta el Reino Unido, la URSS, Francia y China lograron fabricar sus propias bombas y promovieron el desarrollo de programas nucleares en otros países, como Israel, Sudáfrica, India y Pakistán.

La proliferación de este tipo de armas promovió que la comunidad internacional se ocupara en la regulación de su uso, su limitación, su desarme y su posible prohibición. Por tal razón, en 1963 el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares fue firmado por Estados Unidos, la URSS y el Reino Unido. Cuatro años después, el Tratado de Tlatelolco convirtió a América Latina y el Caribe en la primera región donde se proscribieron las armas nucleares. Finalmente, en 1968 fue firmado el TNP, por medio de cual ningún país (salvo los miembros del Consejo General de la ONU) podría producir o adquirir este tipo de armamentos.

Como medidas adicionales al TNP, durante la segunda mitad del siglo XX se establecieron zonas libres de armas nucleares. Además de la región latinoamericana se incluyeron: 1) el Pacífico Sur por medio del Tratado de Rarotonga (1985); 2) el Sudeste Asiático a través del Tratado de Bangkok (1995); 3) el continente africano en su mayoría, gracias al Tratado de Pelindaba (1999); 4) Asia Central (ex Turkestán) por el Tratado de Semipalatinsk (2009). Así mismo, la Antártida fue declarada zona libre de armas nucleares desde 1959.

En los años setentas y ochentas se asentaron logros importantes tanto para la regulación de armas de destrucción masiva como para los armamentos convencionales. Fueron elaborados diversos tratados tanto para la protección de la vida humana como para la conservación del medio ambiente y los cuerpos celestes. Principalmente, podemos mencionar dos de ellos. En 1972 se firmó la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas, por medio de la cual se prohibió la elaboración y el uso de armas biológicas. Y en 1981 se adoptó la Convención sobre las Armas Inhumanas, que condenó el uso de las minas y las armas-trampa.

La década de los noventa comenzó con la firma del primer tratado de reducción de armas estratégicas entre Estados Unidos y la URSS (START 1, 1991). Un año después, en 1992, se firmó la Convención sobre las Armas Químicas. En 1994 se disolvió el COCOM, y su lugar fue ocupado por el Acuerdo Wassenaar sobre Control de Exportación para Armas Convencionales y Productos y Tecnologías de Uso Dual, que incluyó a los antiguos miembros del COCOM y los ex miembros del Pacto de Varsovia¹³⁷. Finalmente, en 1997 se pactó la Convención de Ottawa que prohíbe el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas terrestres antipersonal.

El siglo XXI ha sido, hasta el momento, un escenario para la regulación de ciertas armas convencionales, pequeñas y ligeras. En este contexto, se distinguen dos logros. En primer lugar, la adopción de la Convención de Oslo de 2008, por medio de la cual se prohíbe la producción y utilización de bombas de racimo. Y en segundo lugar, las negociaciones relativas al ATT que ya hemos descrito en el apartado anterior.

Esta es –a muy grandes rasgos- una historia general sobre los esfuerzos mundiales para el desarme y la limitación de armamentos. Cada uno de los pactos mencionados ha representado un avance importante en la búsqueda de la seguridad por otros medios, pues han desmotivado el uso de la fuerza militar y de varios arsenales altamente destructivos, lo que a su vez ha incrementado la confianza entre los estados.

Sin embargo, el camino seguido por los promotores del desarme no ha sido sencillo, ya que cada negociación implica el análisis de las armas que se pretenden regular. Como ya hemos indicado, no todas las armas pueden ser desaparecidas y muchas de ellas aún se enfrentan a graves problemas que impiden su regulación. La lógica que deben seguir las medidas de desarme y limitación se ven empañadas por el contexto internacional y los intereses de los estados. En el siguiente apartado dilucidaremos cómo es posible llevar a cabo estas medidas sin afectar la seguridad nacional de los participantes.

¹³⁷ Cfr; *Ibidem*; p. 18.

2.1.1.3. ¿Qué, cuándo y cómo limitar?

Las medidas de desarme y limitación de armamentos pueden ser aplicadas a cualquier tipo de armas y de actividades militares. Siempre que alguna de éstas ha representado un peligro para los estados –y en años más recientes para los individuos- ha sido posible la negociación. Sin embargo, la decisión en torno a qué tipos de armamentos regular no ha sido sencilla. Por lo general, los estados tienden a promover el desarme y la limitación de aquellas armas sobre las cuales no poseen una ventaja con respecto del resto. Por el contrario, si sus arsenales rebasan los de otros estados en cuanto a calidad y cantidad, se mostrarán más renuentes y menos cooperativos. Se trata entonces de un juego de intereses donde la balanza de poder aún determina los pasos a seguir.

Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, los acuerdos de desarme y limitación se enfocaron en reducir las capacidades militares de los países de manera general, es decir, sin hacer distinción entre los arsenales biológicos, químicos o convencionales. Mas luego del descubrimiento de la bomba atómica, las limitaciones se han centrado en categorías de armas¹³⁸. Así se ha hecho una distinción entre armas de destrucción masiva y armas convencionales, y se ha privilegiado la regulación y el desarme de las primeras debido a su capacidad de destrucción.

Existe un debate en torno al momento en que deben efectuarse las medidas de desarme y limitación. La pregunta es ¿Antes, durante o después de un conflicto? Algunos expertos señalan que deben llevarse a cabo antes de que ocurra algún conflicto, para disminuir las rivalidades militares entre los estados, destensar las relaciones e incrementar la confianza. En el extremo contrario están quienes aseguran que éstas medidas sólo pueden implementarse cuando los conflictos han evidenciado la existencia de un problema de exceso de armas, pues así los estados involucrados accederán a negociar pactos que arrojen beneficios mutuos. Finalmente, existe una postura intermedia según la cual las medidas pueden ejecutarse en todo momento, más aún si se han logrado acuerdos políticos de paz sobre un tema delicado.

¹³⁸ Cfr; *Ibidem*; p. 9.

Al reflexionar sobre estas tres posturas cabe pensar que las medidas de desarme y limitación pueden efectuarse siempre que la presencia de armas represente una amenaza a la seguridad. Si se toman con tiempo, éstas pueden evitar un conflicto armado. Si se toman luego del conflicto armado, es posible que coadyuven a la estabilización y la pacificación.

Por último hablemos de cómo limitar. Por lo regular, las medidas de desarme y limitación se cristalizan en tratados, pactos y convenciones que se negocian a nivel internacional. Luego de ser ratificados, los acuerdos entran en vigor y comienzan a ser instrumentados. Para ello, cada una de las partes debe comprometerse a cumplir con sus obligaciones. La forma en la que las partes han cumplido con los tratados ha cambiado con el paso del tiempo. Antes de la Segunda Guerra Mundial “la aplicación de los acuerdos de limitación de armamentos se sustentaba principalmente sobre la base de la confianza; sin embargo, desde entonces la instrumentación se ha vuelto sujeta [...] a la verificación mediante la supervisión y evaluación del cumplimiento del acuerdo por las partes”¹³⁹. La verificación puede llevarse a cabo por medio de supervisores nacionales o internacionales.

Los acuerdos de desarme y limitación pueden ser políticamente vinculantes si descansan sólo en la buena intención de los estados. O bien, jurídicamente vinculantes si su incumplimiento conlleva una sanción. La inobservancia de un acuerdo por parte de algún miembro tiende a producir conflictos entre las partes. Para disminuir las tensiones derivadas de tal acto, algunos acuerdos establecen mecanismos de resolución de conflictos que examinarán cada caso, escucharán a las partes y meditarán si es necesario hacer enmiendas o cambios al tratado original.

Básicamente, esta es la forma como surgen y operan las medidas de desarme y limitación. La comprensión de los puntos antes explicados será de utilidad para entender el proceso que dio vida al Tratado FACE. Hemos terminado de exponer lo más relevante sobre la regulación de la acumulación y el uso de la fuerza militar. A continuación procederemos a profundizar el análisis sobre las armas convencionales.

¹³⁹ *Ibidem*; p. 10

2.1.2. Las armas convencionales.

Ban Ki-Moon, actual Secretario General de la ONU (2007-2016), escribió en el Anuario sobre Desarme de las Naciones Unidas de 2007 que:

“Mientras las armas nucleares nos amenazan con la destrucción en masa, en una base acumulativa las armas convencionales causan tremendas muertes cada día en los conflictos alrededor del mundo. Es vital, por lo tanto, impulsar una conducta responsable en la transferencia de armas convencionales. Debemos, además, explorar maneras para disminuir la presión de los Estados por acumular armamentos convencionales, al mismo tiempo que se salvaguarde su legítimo derecho a la defensa propia”¹⁴⁰.

Estas breves líneas ponen en evidencia la problemática general que caracteriza a las armas convencionales. Sin tener la capacidad tecnológica para causar la destrucción masiva, han sido autoras de un gran número de muertes alrededor del mundo en los tiempos modernos. No obstante, es imposible sugerir su eliminación definitiva porque sirven a la defensa nacional. Entonces, para disminuir el peligro que representan es importante trabajar sobre la regulación de su comercio y su acumulación.

En las siguientes líneas describiremos y clasificaremos estos sistemas de armamento. Posteriormente, hablaremos sobre los esfuerzos mundiales y regionales encaminados a su limitación. Y finalmente, expondremos cómo las Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad a nivel internacional han buscado incrementar la seguridad de los estados.

2.1.2.1. Conceptualización y clasificación.

Como se mencionó anteriormente, las armas convencionales son aquellas capaces de matar, incapacitar, dañar o herir un blanco, a través de materiales altamente explosivos, detonantes de combustible y aire, energía cinética o bombas incendiarias.

Los *materiales altamente explosivos* son cargas químicas que estallan a una gran velocidad, por lo que son capaces de causar un alto grado de destrucción. Con

¹⁴⁰ Extracto tomado de Gillis, Melissa; *Op. Cit*, p. 51. Traducción libre.

estos materiales se pueden elaborar bombas, minas y municiones a base de explosivos plásticos. En su mayoría, las armas convencionales se elaboran a partir de materiales altamente explosivos. Ejemplos de los materiales usados son el C-4, el Danubit, el PENO, el Semtex y el nitrato de celulosa. Cabe señalar que si estos dispositivos no detonan pueden quedarse activados por cierto tiempo y estallar ante cualquier estímulo. Por ejemplo, las minas antipersonal han logrado permanecer activas hasta por cincuenta años.

Los *detonantes de combustible y aire* “usan un combustible en aerosol para crear un efecto de explosión sumamente poderoso al momento de explotar”¹⁴¹. Su capacidad de destrucción es alta y se eleva aún más si se usan en espacios cerrados.

Las *armas de energía cinética* se valen de la energía que poseen los cuerpos en movimiento para lanzar proyectiles de rápida aceleración. Cuando un proyectil se vale de una gran velocidad de lanzamiento, la energía cinética se transforma en ondas de choque destructivas y en calor. Las armas de energía cinética típicas pueden ser proyectiles simples como rocas y balas de cañón, puntiagudas como flechas y algo puntiagudas como balas. Existen también proyectiles que no contienen explosivos y son lanzados desde cañones de riel, cañones gauss y catapultas electromagnéticas.

Algunas armas cinéticas están diseñadas para ser utilizadas a nivel espacial, como las armas anti satélite y los misiles antibalísticos. Al ser lanzados al espacio, estos proyectiles alcanzan una velocidad tan alta que su energía cinética basta para destruir el objetivo, por lo que no son necesarios los explosivos.

Un arma de energía cinética puede también ser soltada desde un avión para efectuar un golpe de precisión con un menor daño colateral, por ejemplo, si ésta contiene concreto en lugar de explosivos. Este tipo de técnicas se utilizan para destruir casas, automóviles y otras estructuras civiles; es decir, blancos precisos.

Por último, *las bombas incendiarias* son dispositivos que queman una llama hasta el punto de causar una alta radiación de calor y fuego. Ejemplos de éstas son las granadas, las bombas de humo, napalm, termita y fósforo blanco.

En resumen, cualquier dispositivo que contenga o proyecte estos cuatro instrumentos puede ser considerado un arma convencional. A lo largo de la historia, las

¹⁴¹ *Ibidem*: p. 15.

armas convencionales han tomado la forma de vehículos de tierra, aire y agua. Además, han sido utilizados para llevar a cabo la gran mayoría de los conflictos armados de la historia. Debido a que cualquier dispositivo que transporte los materiales anteriormente descritos es susceptible de ser clasificado como armamento convencional, la ONU se ha encargado de elaborar un registro donde se clasifican y describen las siete grandes categorías.

De acuerdo con el Registro de Armas convencionales de la ONU, dichas categorías se explican en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Armamentos Convencionales clasificados por el Registro de Armas
Convencionales de Naciones Unidas

Equipo	Definición
I. Carros de combate	Vehículos de combate blindados, automotores, de ruedas u orugas dotados de gran movilidad para todo terreno y de un nivel elevado de autoprotección, que pesen por lo menos 16,5 toneladas métricas en vacío, equipados con un cañón principal de tiro directo de gran velocidad inicial con un calibre mínimo de 75 milímetros.
II. Vehículos blindados de combate	Vehículos automotores de ruedas, orugas o semiorugas dotados de protección blindada y de capacidad para todo terreno: a) diseñados y equipados para transportar a un grupo de combate de infantería de cuatro infantes o más, o b) equipado de armamento integrado u orgánico de un calibre mínimo de 12,5 milímetros o de un lanzamisiles.
III. Sistemas de artillería de gran calibre	Cañones, lanzaobuses, piezas de artillería que reúnan las características de cañones o lanzaobuses, morteros o sistemas lanzacohetes múltiples capaces de atacar objetivos en tierra especialmente mediante tiro indirecto, de un calibre de 100 milímetros y más.
IV. Aviones de	Aeronaves de ala fija o de geometría variable, diseñadas,

combate	equipadas o modificadas para atacar objetivos por medio de misiles guiados, cohetes no guiados, bombas, ametralladoras, cañones y otras armas de destrucción, incluidas las versiones de estas aeronaves que realicen acciones especializadas de guerra electrónica, de supresión de defensas aéreas o misiones de reconocimiento. En el término “aviones de combate” no quedan comprendidas las aeronaves utilizadas primordialmente para adiestramiento, a no ser que se hayan diseñado, equipado o modificado del modo descrito.
V. Helicópteros de ataque	Aeronaves de ala rotatoria, diseñadas equipadas o modificadas para atacar objetivos por medio de armas guiadas o no guiadas anticarros, de aire a tierra, de aire a blancos bajo la superficie o de aire a aire y equipadas con sistemas integrados de control de tiro y apunte para dichas armas, incluidas las versiones de estas aeronaves que realicen misiones especializadas de reconocimiento o de guerra electrónica.
VI. Naves de guerra	Navíos o submarinos armados y equipados para fines militares de un tonelaje de desplazamiento normal de 750 toneladas métricas o más y otros de un desplazamiento normal de menos de 750 toneladas métricas equipados para el lanzamiento de misiles dentro de un radio de acción de por lo menos 25 kilómetros o torpedos de un radio de acción semejante.
VII. Misiles y lanzamisiles	Cohetes guiados o no guiados, misiles balísticos o de crucero capaces de transportar una carga explosiva o armas de destrucción dentro de un radio de acción de por lo menos 25 kilómetros y los medios diseñados o modificados específicamente para lanzar esos misiles o cohetes, si no están incluidos en las categorías I a VI. A los efectos del Registro, se considera que esta categoría: a) Incluye también los vehículos pilotados por control remoto que tengan las características definidas anteriormente para los

	misiles. b) No incluye misiles de tierra a aire.
--	---

Elaborada por la autora, con información del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas¹⁴².

En un panorama general, esta es la clasificación de los armamentos que competen al presente análisis. Como podemos ver, se incluyen los instrumentos y los medios de mayor utilización durante los despliegues militares. Sin la existencia de estas armas es casi imposible participar en un conflicto armado y tampoco es factible defender un objeto referente frente a una agresión convencional, más aún si dicho objeto referente se trata de un Estado. Por tal motivo, su regulación podría parecer peligrosa tanto en tiempos de paz como de guerra. No es viable desvestir al brazo armado de ninguna nación, pues la dejaría incapaz de protegerse tanto de las amenazas tradicionales –es decir, otras naciones- como de las nuevas amenazas que cuentan con sus propios arsenales convencionales; por ejemplo, los grupos terroristas, el crimen organizado, los cárteles de la droga, etc.

Sin embargo, la presencia y proliferación de estos armamentos también genera climas de inseguridad. Gracias al comercio informal, al desvío y a las carreras armamentistas entre estados se producen situaciones que demandan medidas de limitación. En las siguientes líneas hablaremos sobre los principales problemas que motivan la regulación.

2.1.2.2. Esfuerzos encaminados a la regulación y limitación.

El primer intento encaminado a la regulación de los armamentos convencionales fue la Conferencia de Bruselas de 1874, propuesta por el zar Alejandro II de Rusia. Este evento no logró cristalizar ningún tratado; sin embargo, culminó con un proyecto nombrado *Declaración de Bruselas*, que establecía una primera definición de los usos de la guerra terrestre a lo largo de sus 56 artículos¹⁴³.

¹⁴² Naciones Unidas; *Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas*. Oficina de Asuntos de Desarme, Nueva York, 2005.

¹⁴³ Cfr; Eymar, Carlos; *Primer Centenario de la Conferencia de Paz de La Haya*. Grupo de Estudios Estratégicos, España, 2009. Disponible en:

Ante el eco que causó la Declaración de Bruselas en los países de Europa Occidental, el zar Nicolás II (nieto de Alejandro II) encargó a su Ministro de Negocios Extranjeros, el Conde Mouravieff, elaborar una convocatoria para celebrar un nuevo diálogo a favor del desarme y la paz. Así, en 1899 se llevó a cabo la primera Conferencia de La Haya. En la misma se discutió un acuerdo para no incrementar las fuerzas armadas militares ni el gasto militar de los países participantes. Además, se prohibió el empleo de ciertas armas explosivas y se aceptó el uso de los buenos oficios, la mediación y el arbitraje para la resolución de los conflictos. La Conferencia contó con la participación de 27 países, incluido México¹⁴⁴.

Debido a que resultó imposible firmar un tratado para la limitación de los armamentos en 1899, el gobierno ruso promovió una segunda Conferencia en 1907. En ésta se retomó el debate en torno a los explosivos, y además se discutieron los derechos y deberes de los países neutrales, el bombardeo naval, la colocación de minas submarinas de contacto automático y las formas en las cuales los navíos mercantes podían pasar a ser barcos de guerra. La Conferencia de la Haya de 1907 albergó a los delegados de los 27 países originales más 16 estados latinoamericanos¹⁴⁵.

El estallido de la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusia disiparon las buenas intenciones de las Conferencias hasta entonces celebradas. Naturalmente, el tema de la limitación de armamentos convencionales se vio ignorado durante el periodo bélico, con la excepción de las restricciones impuestas a Alemania por el Tratado de Versalles de 1919. Sin embargo, con el surgimiento de la Sociedad de Naciones se retomaron las negociaciones en torno a la reducción de los armamentos nacionales y la transparencia en la transferencia de armas. Los trabajos de la naciente organización tuvieron su mayor auge de 1932 a 1937 durante la Conferencia Mundial de Desarme.

http://www.gees.org/articulos/primer_centenario_de_la_conferencia_de_paz_de_la_haya_262, consultado el 20/04/12 a las 13:00 hrs.

¹⁴⁴ Los países participantes en la primera Conferencia de la Haya fueron: Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Bulgaria, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Imperio otomano, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Montenegro, Países Bajos, Persia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Serbia, Siam, Suecia, Noruega y Suiza.

¹⁴⁵ Los países que se sumaron a la segunda Conferencia de La Haya fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay, Venezuela.

Luego de la cruenta Segunda Guerra Mundial, los estados concretaron la firma los Convenios de Ginebra de 1949. Se trataba de cuatro convenios relativos a lo que hoy conocemos como Derecho Internacional Humanitario, cuya principal meta se vio dirigida a *humanizar* la guerra a través de la regulación al uso de la fuerza armada convencional. Dichos convenios son:

- 1) Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
- 2) Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar.
- 3) Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.
- 4) Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Los Convenios de 1949 se ampliaron en 1977 con la incorporación de dos protocolos: uno relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, y otro relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Un año después se firmó la Convención sobre las Armas Inhumanas, también conocida como la “Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados”.

La Convención sobre las Armas Inhumanas no logró la prohibición completa a la producción y uso de minas antipersonal. Estas armas pudieron ser condenadas de manera particular hasta 1997 con la firma de la Convención de Ottawa, como ya se explicó en apartados anteriores. Siguiendo el ejemplo de dicho tratado, a principios del presente siglo comenzaron las negociaciones para la elaboración de un tratado capaz de prohibir las bombas de racimo, el cual es conocido en la actualidad como la Convención de Oslo.

Los tratados mencionados hasta este punto representan el grueso del régimen de regulación y limitación de la fuerza militar y las armas de tipo convencional. No obstante, los esfuerzos también se han cristalizado en medidas mundiales para regular la transferencia de los armamentos y en tratados regionales que han servido para atacar el problema de la proliferación y el uso indiscriminado a nivel local.

En materia de regulación de las transferencias a nivel internacional es posible identificar esfuerzos desde tiempos de la Sociedad de Naciones. En la década de los años veinte del siglo pasado comenzó a publicarse el Anuario de Armamentos de la Sociedad, con el cual se intentó regular y catalogar la transferencia de armas convencionales entre los miembros. Tiempo después, en 1950, algunos países occidentales formaron el COCOM, mismo que ya hemos mencionado en líneas pasadas. Dicho comité persistió hasta 1994, año en el que fue disuelto y sustituido por el –también ya descrito- Acuerdo Wassenaar que funciona hasta nuestros días.

Otro régimen encaminado al control de las exportaciones es el llamado Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (MTCR, por sus siglas en inglés). Fue establecido en 1987 y su labor radica en restringir la transferencia de misiles y tecnologías que permitan el lanzamiento de ADM. El MTCR fue fortalecido en 2002 por medio de la firma del Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de los Misiles Balísticos. Este régimen es particularmente importante por que regula la producción y transferencia de algunos sistemas de lanzamiento de armas convencionales y no convencionales, como lo son los bombarderos y los proyectiles balísticos y de crucero.

Ahora bien, a nivel regional también se han pactado acuerdos para normalizar el uso y la distribución de las armas convencionales. El esfuerzo más avanzado hasta el momento es el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE, 1990), cuyo proceso será analizado en los próximos apartados. Su importancia radica en que representó el primer régimen de control y limitación de un amplio rango de armamentos convencionales de la historia. Ningún otro tratado ha logrado imponer un régimen como el establecido por el FACE, por tal razón, su estudio demanda atención particular. Por el momento, podemos adelantar que este Tratado sirvió para dar fin a la Guerra Fría, para redistribuir los armamentos convencionales entre los estados derivados de la URSS y para generar un clima de confianza sobre el continente que había sido escenario de dos guerras mundiales.

Otras regiones del mundo también se han ocupado en controlar y restringir la transferencia de armas convencionales a sus respectivas zonas, con fracasos relativos. Por ejemplo, en América Latina han existido dos grandes propuestas: la Declaración de

Ayacucho (1974) y la propuesta del Grupo Contadora para la desmilitarización de América Central (1985). Ninguna logró contar con el apoyo de la mayoría de los estados para su realización¹⁴⁶.

En Medio Oriente no se ha corrido con mejor suerte. Desde los inicios del conflicto árabe-israelí en 1948, la ONU ha intentado mediar la transferencia de armas a los países enemistados y promover medidas de fomento de la confianza, sin éxito. El mayor problema radica en que los principales abastecedores de armamento convencional a la región han sido –paradójicamente– los países miembros del Consejo de Seguridad

África Occidental es, posiblemente, la zona que más avances ha procurado en la materia después de Europa. Para atacar el problema de la proliferación de armas pequeñas y ligeras, los países de la región firmaron una Moratoria en noviembre de 1998, por medio de la cual se busca detener el creciente flujo de este tipo de armas a los países involucrados.

Como podemos ver, el camino que la comunidad internacional ha seguido para regular y limitar los armamentos convencionales y la forma de hacer la guerra ha sido largo y se ha visto empañado por la oposición y el incumplimiento de los estados. Las razones que han dificultado los esfuerzos mundiales y regionales son concretas. Un primer problema descansa sobre la delimitación del concepto, pues no existe una definición concisa de las mismas. Al no poder definir las con precisión, resulta complicado hablar de su regulación. Por tal motivo, los grandes avances mundiales se han logrado sobre situaciones específicas, como el uso de minas antipersonal o bombas de racimo.

Otro problema reside en la transparencia a nivel mundial. Un gran número de exportaciones e importaciones ocurren fuera del lente de la ley, lo cual genera desconfianza y desestabilidad en las zonas donde se viven conflictos armados. A su vez, no todos los países cuentan con registros públicos en torno a sus capacidades militares convencionales.

Para hacer frente a estos problemas, la ONU ha implementado una serie de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, cuyo objetivo consiste en promover

¹⁴⁶ Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger; *Op. Cit*; p. 19.

la transparencia entre los estados y facilitar las medidas de limitación en los armamentos que se presten a ello. Para continuar, hablaremos de la medida más exitosa llevada a cabo por la ONU: el Registro de Armas Convencionales.

2.1.2.3. Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: el Registro de Armas Convencionales de la ONU.

De acuerdo con el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR, por sus siglas en inglés), las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS) son “disposiciones militares adoptadas por los estados para disipar el temor que podría llevar a un conflicto armado”¹⁴⁷. La primera de ellas surgió en 1975 como parte del Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Por medio de la misma se pretendía promover la distensión nuclear entre la Unión Soviética y los países occidentales, pues durante aquellos años se extendió el temor de que ocurriera una guerra nuclear.

En ocasiones, resulta difícil distinguir entre las políticas militares nacionales destinadas a la defensa del Estado y aquellas destinadas a realizar ataques ofensivos. Por tal razón, las MFCS tienen por fin cambiar la percepción que tienen los estados con respecto de sus enemigos y adversarios, a partir del diálogo, la transparencia y el intercambio de información.

Existen tres tipos de MFCS: las medidas de información y comunicación, las medidas de observación e inspección y las medidas de restricción militar. Las primeras buscan crear un mejor conocimiento mutuo de las capacidades militares de los estados y facilitar la comunicación tanto en tiempos de cooperación como de conflicto. Las segundas tienen por objetivo generar confianza entre los adversarios a través del seguimiento de todo tipo de actividades militares, por medio de observadores que tienen acceso a las instalaciones donde se llevan a cabo prácticas y donde se almacenan arsenales. Y las terceras consisten en limitar el despliegue militar a nivel nacional, para así eliminar la posibilidad de un ataque sorpresa contra otro estado. Las medidas de restricción militar más comunes se ven acompañadas de la creación de

¹⁴⁷ Cfr; *Ibidem*; p. 159.

zonas desmilitarizadas, zonas libres de armas y zonas de reducción, como lo fueron las llamas *zonas flanco* fijadas por el Tratado FACE.

Se considera que las MFCS son una condición importante para la ejecución de medidas de desarme y control de armamentos. Gracias al intercambio de información, la transparencia, la observación, la verificación y las restricciones militares, los estados firmantes de un pacto cuentan con la seguridad suficiente para acceder a desarmarse – o bien, a limitar su armamento- sin que dicha acción lo ponga en una situación de peligro. Por esta razón, numerosos analistas conciben a las MFCS como prólogos para la elaboración de regímenes regionales e internacionales donde se pueda regular la fuerza militar.

A nivel mundial, el principal instrumento de MFCS que opera en la actualidad hace referencia a la transferencia de armas convencionales. Se trata del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, que fue establecido el 9 de diciembre de 1991 mediante la resolución 46/361 de la Asamblea General. Este importante Registro insta a los Estados participantes a “presentar de manera voluntaria, y anualmente, información estadística sobre las importaciones, exportaciones, adquisiciones nacionales y posesión total de siete categorías específicas de armas”¹⁴⁸. Toda la información recabada por el Registro se publica a través del Informe Anual del Secretario General.

El Registro representa un importante avance en materia de regulación de armamentos convencionales. Como ya hemos explicado, la limitación y el control de este tipo de armas se torna complicada porque éstas se encargan de proveer y garantizar la seguridad militar nacional. En un escenario internacional donde resulta imposible desaparecer o disminuir las armas con las que se hace la guerra, la existencia de un Registro como el de la ONU contrarresta la desconfianza que podría generar carreras armamentistas y tensiones militares regionales.

La gran desventaja del Registro radica en que no establece disposiciones de verificación, es decir, que no existen medidas encaminadas a comprobar la información que proporcionan los estados. Se espera que los datos brindados a las Naciones Unidas descansen en la buena voluntad de los gobiernos, por lo que es imposible

¹⁴⁸ Naciones Unidas; *Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Op. Cit.*

determinar hasta qué punto la información es totalmente verídica. Otro problema que presenta el Registro es que no todos los estados brindan su información a tiempo, por lo que las bases de datos no pueden actualizarse con tiempo y forma.

De cualquier manera, la existencia de este Registro promueve la seguridad internacional, al mismo tiempo que prepara un ambiente en el que los estados piensen en la posibilidad de pactar un tratado para el comercio de armas convencionales. A su vez, el Registro servirá de precedente para que en un futuro se puedan elaborar otras MFCS sobre armas pequeñas y ligeras. Finalmente, es necesario mencionar que gracias a este instrumento de la ONU fue posible catalogar y regular las fuerzas armadas convencionales en el continente europeo por medio del Tratado FACE. Tal como sucedió en Europa, el Registro puede promover la instauración de nuevos regímenes de control en otras partes del mundo, cuando el contexto internacional así lo demande.

Hemos concluido el análisis general sobre desarme y limitación de armamentos convencionales en la agenda amplia de seguridad. Dicho análisis nos servirá de marco conceptual en el estudio del Tratado FACE como un proceso histórico que marcó un hito en la materia. Para comprender este Tratado ha resultado fundamental una base teórico-metodológica relativa a la seguridad internacional y una plataforma conceptual concerniente al tema de las armas. Ahora podemos proceder al estudio y análisis del deterioro del Tratado FACE, pues contamos con los elementos necesarios para la comprensión del tema.

2.2. El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa: una revisión general del problema.

El 10 de noviembre de 1990 fue firmado en París el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. Este Tratado tendría por objetivo promover la limitación de los armamentos convencionales poseídos por las dos grandes alianzas militares de la Guerra Fría, la OTAN y el Pacto de Varsovia (también llamado Organización del

Tratado de Varsovia u OTV). Era la primera vez en la historia de Europa y el mundo que un pacto encaminado a la regulación de este tipo de armas lograba concretarse, pues como ya hemos explicado, las armas convencionales constituyen un elemento fundamental en la seguridad militar de los estados y por lo tanto ha resultado dificultoso insertarlas en la lógica del desarme. Por tal razón, la firma del Tratado FACE representaba un hito también en los estudios de la seguridad internacional.

Los límites fijados para los armamentos convencionales de ambas Organizaciones eran iguales, es decir, que ninguna poseería un mayor número que la otra. De esta forma, noraliados y soviéticos gozarían de un balance de fuerzas sobre el continente europeo. El principal objetivo del balance establecido por el Tratado radicaba en evitar una tercera Guerra Mundial sobre el continente europeo. También sería la primera vez que los líderes de Estados Unidos y la URSS acordarían un empate en un sector de su carrera armamentista.

Pero a pesar de sus avanzadas características –o tal vez debido a ello- el FACE no estaría destinado a vivir un proceso sencillo de implementación y cumplimiento. El Tratado, que varios especialistas calificaran como la piedra angular de la seguridad europea en el marco del fin de la Guerra Fría, se enfrentaría a una serie de problemas que dificultarían su objetivo, y que paulatinamente causarían su deterioro.

En el presente apartado exploraremos el Tratado en su generalidad; es decir, el curso de las negociaciones que le dieron vida, el contenido de sus principales artículos, los obstáculos con los que se enfrentó su implementación y el proceso político que conllevó a la creación del Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE. Por medio de éste análisis podremos descubrir más adelante por qué tanto Rusia como la OTAN comparten la responsabilidad de haber causado el deterioro del mismo.

2.2.1. Antecedentes: el largo proceso de distensión bipolar.

El 5 de marzo de 1946, durante su participación en una graduación al interior del Westminster College de Fulton, Missouri, el ex Primer Ministro británico Winston Churchill declaró que un Telón de Acero había caído sobre el continente europeo,

“desde Stettin en el Báltico hasta Trieste en el Adriático”¹⁴⁹, separando a la Europa Occidental de la Central y la Oriental, pues éstas dos últimas se encontraban ya bajo la influencia política y militar de la Unión Soviética. Si bien el discurso de Churchill tenía por objetivo primordial hacer un llamado a la unión de los países angloparlantes para promover la seguridad militar de Europa tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, sus numerosas referencias negativas al respecto de la URSS provocaron que Joseph Stalin interpretara sus palabras como una provocación directa hacia la ideología comunista promovida por Moscú.

Para los estudiosos de la Política Internacional Contemporánea este hecho marcó el inicio de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la URSS; dos superpotencias de ideología contraria que buscarían expandir su área territorial de influencia durante las siguientes cinco décadas, valiéndose de su fuerza militar, política y económica. Cada país conformaría su propio bloque, sostenido por alianzas económicas y militares que responderían exclusivamente a los intereses de cada polo. De allí que el periodo de la Guerra Fría también sea conocido como conflicto bipolar.

Las principales alianzas militares fraguadas por las dos superpotencias fueron la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, 1949), de ideología capitalista; y su contraparte socialista, la Organización del Tratado de Varsovia (OTV, 1955), también conocida como Pacto de Varsovia. La primera insertó en su lógica a los países de Europa Occidental, mientras que la segunda hizo lo propio con la parte Oriental. Ambas organizaciones justificaron su alianza militar por medio del Artículo 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual permite el legítimo derecho de defensa individual y colectiva entre las naciones del mundo¹⁵⁰; y especificaron por medio de sus documentos constitutivos que en caso de que algún miembro de la

¹⁴⁹ “*From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent.*” Traducción libre. Tomado de *The History Guide: Lectures on Twentieth Century Europe; Winston Churchill's Original Iron Curtain Speech*. Steven Kreis, Nueva York, 2000. Disponible en: <http://www.historyguide.org/europe/churchill.html>, consultado el 1/10/09 a las 18:00 hrs.

¹⁵⁰ El Artículo 52 de la Carta de la ONU señala que: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Tomado del documento original de la Carta de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>, consultado el 12/11/09 a las 19:00 hrs.

alianza militar sufriera un ataque armado por parte de otro Estado, todos los miembros de la respectiva alianza ayudarían a hacer frente al contraataque.

Para principios de la década de los sesenta del siglo pasado, prácticamente toda Europa se encontraba ya repartida entre las dos alianzas militares de las superpotencias. Esta situación propició la preocupación tanto de los dirigentes europeos como de los líderes estadounidenses y soviéticos, pues se desconocía el número de fuerzas armadas que ambas alianzas ya habían desplegado sobre el continente en aras de contener el avance territorial de la contraparte. La tensión militar y el miedo a que se desatara una Tercera Guerra Mundial sobre Europa se vieron incrementadas por la Crisis de los Misiles en Cuba (1962), la Guerra de Vietnam (1959-1975) y la aparición de nuevos regímenes nucleares (China, Francia y Gran Bretaña). Se presentía que un nuevo conflicto bélico de proporciones aún mayores al de las dos Guerras Mundiales podría desatarse en cualquier momento, causando daños irreparables.

Tal situación motivó a las superpotencias a propiciar un acercamiento político que redujera las tensiones en Europa y permitiera la apertura de ambos bloques al comercio y al intercambio de información a través de MFCS. Así, el presidente estadounidense Richard Nixon y el Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) Leonid Brézhnev acordaron a principios de los setenta la distensión a favor de dos acuerdos: uno político y otro militar¹⁵¹. Para atender cada cuestión se realizaron dos procesos de negociación, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación Europea (CSCE, 1973-1975) y las Pláticas sobre la Reducción Mutua y Balanceada entre la OTAN y la OTV (MBFR por sus siglas en inglés, 1973-1979), respectivamente.

Complementariamente, ambos mandatarios se reunieron en Helsinki, Viena y Moscú (entre 1969 y 1979) para celebrar los acuerdos en torno a las Pláticas sobre Limitación de Armas Estratégicas (PLAE 1 y 2) y la firma del Tratado sobre Misiles Anti Balísticos (ABM). Ambos documentos también tuvieron por fin iniciar un proceso de distensión bilateral.

¹⁵¹ Cfr. Crockatt, Richard; *The Fifty Years War*, Routledge, Estados Unidos, 1996, p. 373.

Las PLAE 1 y 2 pusieron tope a la construcción de armamentos estratégicos y fijaron un número para los misiles intercontinentales (ICBM) y los lanzadores de misiles instalados en submarinos (SLBM) que poseían tanto la URSS como los Estados Unidos. También prohibieron el establecimiento de sistemas de defensa antimisiles. Todo ello con el fin de garantizar que ninguna de las dos superpotencias pudiera defender a su población de un ataque nuclear proveniente de la otra, pues así se lograría un equilibrio de fuerzas basado en la premisa de la destrucción mutua asegurada.

El ABM, por su parte, planteó limitar el número de sistemas de misiles antibalísticos¹⁵² utilizados para defender ciertos lugares contra misiles con carga nuclear. El ABM gozó de vigor durante 30 años, hasta el año 2002. El 13 de junio de 2002, seis meses después de anunciarlo, Estados Unidos se retiró del mismo. Tal acción causó un impacto grave en las relaciones contemporáneas de Washington y Moscú, como analizaremos más adelante.

La CSCE- proceso de negociación en materia política- culminó con la firma de la Declaración de Helsinki, el 1 de agosto de 1975, por parte de los treinta y cinco países participantes¹⁵³. Este documento, políticamente vinculante, más tarde dio vida a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Los principios pactados por dicho texto fueron¹⁵⁴:

- i. Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía.
- ii. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.
- iii. Inviolabilidad de las fronteras.
- iv. Integridad territorial de los Estados.
- v. Arreglo de las controversias por medios pacíficos.
- vi. No intervención en los asuntos internos.

¹⁵² Los misiles antibalísticos son, como su nombre lo señala, proyectiles diseñados para destruir o deshabilitar misiles balísticos y sus vehículos de reentrada durante el vuelo. En este sentido, más que asegurar la supervivencia del blanco, los misiles antibalísticos buscan prevenir que los misiles balísticos alcancen su objetivo.

¹⁵³ Estados Unidos de América, Canadá, la URSS y todos los países europeos, incluyendo a Turquía y excluyendo a Albania y Andorra. *Cfr.* Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Acta Final de la Conferencia Sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Conferencias/Documentos OSCE, Viena, 2011. Disponible en: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_es.pdf, consultado el 04/11/09 a las 22:00 hrs.

¹⁵⁴ *Ibíd.*

- vii. Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- viii. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.
- ix. Cooperación entre los estados.
- x. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional.

Mientras tanto, las pláticas MBFR iniciaron en 1973 y tuvieron por fin establecer una relación de balance militar en Europa entre las dos grandes alianzas militares de las superpotencias, es decir, la OTAN y la OTV. Sin embargo, estas pláticas llegaron a un punto muerto en 1979, pues la URSS se rehusó a seguir participando siempre que Estados Unidos no renunciara al despliegue de armas nucleares y misiles SS-20 en su área de influencia europea.

De esta forma, el proceso de negociación en materia militar se estancó por siete años. Fue retomado hasta 1986, año en el que Mijaíl Gorbachov –en su calidad de nuevo Secretario General de la URSS- propuso la reducción bilateral OTAN-OTV de las *fuerzas armadas convencionales*¹⁵⁵ sobre Europa. El Consejo Noratlántico de la OTAN aceptó la propuesta del Secretario General del PCUS a la par que Estados Unidos refrendaba su compromiso para firmar un tratado en materia nuclear, que más tarde sería conocido como el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF).

Para enero de 1987, “Gorbachov presionó a Occidente para que redujera de forma considerable sus fuerzas convencionales, y a tal efecto anunció que la Unión Soviética reduciría y reestructuraría las suyas, para que cumpliesen una función puramente defensiva, basada en el principio de la <<suficiencia razonable>>.”¹⁵⁶ En junio, la OTAN presentó un plan enfocado a la eliminación de las disparidades militares entre ambos bandos y el establecimiento de un mecanismo de inspección. Un año después, el presidente estadounidense Ronald Reagan y su homólogo soviético se comprometieron a trabajar de manera conjunta sobre el tema de la seguridad europea, por medio del intercambio de información, mecanismos de verificación de datos y programas de reducción de armamento.

¹⁵⁵ Véase el punto 2.1.2.

¹⁵⁶ Powaski, Ronald; *La Guerra Fría*, Editorial Crítica, España, 2000, p. 315.

Finalmente, para diciembre de 1988, Gorbachov anunció a la Asamblea General de la ONU que retiraría de manera unilateral 50 mil tropas del este de Europa, y desmovilizaría a otras 500 mil. El nuevo presidente de Estados Unidos, George Bush, contestó al anuncio de Gorbachov, proponiendo que “las fuerzas convencionales de su país y de la Unión Soviética no superasen los 275 000 soldados respectivamente”¹⁵⁷. Más que nunca resultaba necesario establecer el balance de fuerzas, pues ambas alianzas militares ocupaban ya la mayor parte de Europa, como puede observarse en el mapa del Gráfico 1.

Gráfico 1

Miembros europeos de la OTAN (verde) y el Pacto de Varsovia (rosa) en 1988.



Tomado de: Chubarov, Alex; *The Iron Curtain*. All Russias, Rusia, 2009. Disponible en: http://www.allrussias.com/soviet_russia/legacy_3.asp

Las negociaciones formales del tratado encaminado a establecer un balance de fuerzas convencionales en Europa entre la OTAN y la OTV comenzaron en marzo de 1989, recogiendo las propuestas presentadas en años anteriores por Estados Unidos y la

¹⁵⁷ *Ibidem*; p. 325.

URSS, al mismo tiempo que concluían las conversaciones MBRF. Las rondas de negociaciones sostenidas en Viena tuvieron que ser apresuradas por la caída del Muro de Berlín, pues se temía que alguna de las dos alianzas desplegara fuerzas convencionales en Alemania, causando consecutivamente inestabilidad en el continente. Además, la URSS no deseaba que la Alemania reunificada pasara a formar parte de las filas de la OTAN. Para tranquilizar la situación, el 6 de julio de 1990 la OTAN aprobó una declaración que proclamaba el fin de la Guerra Fría, invitaba a los miembros del Pacto de Varsovia a establecer relaciones diplomáticas con la alianza, y pedía que ambos bloques hicieran promesas recíprocas de no agresión y no utilización de la fuerza¹⁵⁸.

Finalmente, el 10 de noviembre de 1990 fue firmado en París el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, tras veinte meses de intensas negociaciones entre los miembros de las dos alianzas militares. En el discurso de su proclamación, el presidente Bush “elogió el acuerdo como la finalización de una confrontación militar que por décadas había afligido a Europa”¹⁵⁹. La firma del FACE parecía dar fin al largo proceso de la Guerra Fría, al menos en el continente europeo; sin embargo, para lograr ese objetivo el Tratado aun debería superar las enormes pruebas que se le impusieron durante los dos años siguientes, mismas que mencionaremos más adelante.

2.2.2. Contenido general del Tratado.

El Tratado FACE quedó comprendido en veintitrés artículos, ocho protocolos, dos anexos y diversas declaraciones legales obligatorias, todo contenido a lo largo de 118 páginas. Su eje conductor se basó en la paridad idéntica de los arsenales convencionales entre los dos grupos de Estados Parte, es decir, los dieciséis miembros

¹⁵⁸ *Ibidem*; p. 337.

¹⁵⁹ McCausland, Jeffrey; *El Tratado Sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa: Las Amenazas desde los Flancos*, Air & Space Power Journal, Estados Unidos, Primavera de 1996. Disponible en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apjs/1996/1trimes96/mccausland.html>, consultado el 30/10/09 a las 17:00 hrs.

de la OTAN¹⁶⁰ y los seis miembros de la OTV¹⁶¹ hasta el momento de la firma. En este apartado analizaremos sus principales características.

a) Límites

En su Artículo IV, el Tratado original estableció límites para cinco de las siete categorías de armas convencionales. Los topes para cada una de las alianzas militares quedaron fijados de la siguiente manera:

- 20 000 tanques de combate, no más de 16 500 activos.
- 30 000 vehículos blindados de combate, no más de 27 300 activos.
- 20 000 piezas de artillería, no más de 17 000 activas.
- 6 800 aeronaves de combate, y
- 2 000 helicópteros de ataque.

Adicionalmente, ninguna nación en forma individual podía poseer más de un tercio de equipos de cada categoría respecto al total autorizado para cada grupo de Estados Parte. Esta restricción fue complementada con otra que se refería al tamaño de las fuerzas que un país podía tener estacionadas en el territorio de otro¹⁶² y que se conoció como el Acta de Conclusión de la Negociación sobre Efectivos de Personal de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. Cada alianza militar debió negociar las cantidades autorizadas con sus miembros en forma coincidente con el límite superior fijado a los grupos y según los otros requerimientos asociados.

b) Área de Aplicación

El área de aplicación del Tratado, fijada en el Artículo II, se extiende desde el Océano Atlántico hasta los Montes Urales, incluyendo a todas las islas europeas de los Estados Parte y excluyendo el sudeste de Turquía¹⁶³. Esta superficie quedó dividida en subzonas geográficas con el fin de “forzar la reubicación de las fuerzas soviéticas al

¹⁶⁰ En aquel entonces: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

¹⁶¹ En aquel entonces: Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y la URSS.

¹⁶² McCausland, Jeffrey; *El Tratado Sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa*; Op. Cit.

¹⁶³ El gobierno turco pidió que esta zona no quedara regulada por el FACE, pues necesitaba desplegar fuerzas convencionales para defenderse de las posibles amenazas provenientes de Siria e Iraq.

oriente de la frontera alemana, prevenir su concentración dentro de la Unión Soviética, y de esa manera reducir la probabilidad de un ataque sorpresa”¹⁶⁴. Al respecto, cabe señalar que la mayor preocupación de la OTAN al momento de negociar el Tratado era disminuir la posibilidad de que su contraparte efectuara un ataque inesperado, por lo que se mostró renuente a establecer esta delimitación geográfica y la correspondiente a las zonas flanco.

c) *La cuestión de los flancos*

Como resultado de la desintegración de la URSS, antes de la ratificación del Tratado se incluyeron restricciones territoriales suplementarias en las denominadas zonas flanco. Se trataba de zonas especiales donde el límite de armamentos para cada Parte sería mucho menor al acordado en el Artículo IV. Las regiones convertidas en flanco fueron: la totalidad de Bulgaria, Rumania, Moldavia, Armenia, Georgia y Azerbaiyán; los distritos militares del Cáucaso Norte y Leningrado en lo que estaba por convertirse en la Federación Rusa; y el tercio sudoriental de Ucrania. Por ejemplo, en ésta última zona flanco el total de fuerzas convencionales desplegadas no podría sobrepasar los 700 tanques de combate, las 1280 piezas de artillería y los 580 vehículos blindados de combate.

El concepto de una *zona flanco* de características diferentes a las subzonas geográficas ya acordadas fue producto de la insistencia de Turquía y Noruega, pues como el Coronel McCausland señala, “ninguno de esos países quería que las fuerzas soviéticas retiradas de la Región Central reaparecieran sobre sus fronteras”¹⁶⁵. Estados Unidos aprovechó la coyuntura del momento para respaldar esta moción y así asegurar que la futura Federación Rusa no podría aumentar su presencia militar en esas áreas estratégicas. Paradójicamente, en años posteriores esta cuestión de los flancos impediría su cumplimiento por parte de Rusia.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

d) Plazos de reducción de armamentos

El Artículo VII especifica el porcentaje de armamento que debería ser destruido para cumplir con el límite establecido por el Artículo IV. En el mismo se determinan los plazos de reducción, que pretendían finalizar en 40 meses. Los signatarios acordaron que volverían a reunirse en 1996, para verificar el cumplimiento de dichos plazos y discutir los posibles ajustes al Tratado.

El largo tiempo que se destinó para la reducción se debió, principalmente, a la dificultad que implicaba trasladar y destruir aproximadamente 48 mil materiales, 32 mil por parte de la OTV y 16 mil por parte de la OTAN. Se esperaba que para 1993 se hubiese cumplido con el 25 por ciento de la reducción exigida; para 1994 con el 60 por ciento; y para 1995 con el 100 por ciento. Cada año, Los Estados parte tendrían la obligación de reportar su avance anual a través de un régimen de verificación.

e) Grupos de Consulta

El Tratado también contempló la creación de Grupos Conjuntos de Consulta, los cuales supervisarían los problemas que pudieran aparecer durante su implementación, fuese al respecto de los métodos de verificación, el intercambio periódico de información o la interpretación de las definiciones.

f) Otros ajustes derivados de los cambios geopolíticos del momento

Ante la desintegración de la URSS y el surgimiento de nuevos estados independientes, el 15 de mayo de 1992 fueron firmados los Acuerdos de Tashkent. Por medio de éstos, los estados derivados de la URSS se comprometieron a respetar el FACE y cumplir con las obligaciones que éste imponía a los miembros de la OTV. Además, dichos acuerdos especificaron que todas las fuerzas convencionales en poder de las infanterías de marina se descontarían del total autorizado; y obligaron a Rusia a replegar las fuerzas convencionales que había posicionado al Este de los Montes Urales.

Un mes después, el 5 de junio de 1992, los Estados Parte del FACE firmaron el Documento de Oslo, a través del cual se ajustó el lenguaje del Tratado original para incluir a los estados sucesores de la URSS. Este Documento permitió que el FACE entrara en vigor provisionalmente el 17 de julio, sin embargo, aún tuvo que enfrentarse a una serie de obstáculos.

El Tratado FACE en original y sus ajustes posteriores pretendieron crear un escenario sobre Europa que equilibrara de forma justa las fuerzas de la OTAN y la OTV, a favor de la seguridad del continente. Sin embargo, su entrada en vigor se vio retrasada por los acontecimientos ocurridos a principios de los noventa en Europa Oriental, y su implementación se vio entorpecida por problemas de conformidad por parte de ambos bandos, como procederemos a explicar.

2.2.3. Ratificación y problemas de aplicación.

La firma del Tratado FACE, efectuada en noviembre de 1990, fue acompañada por una serie de acontecimientos que postergaron su entrada en vigor: la reunificación de Alemania, la disolución de la URSS, el deterioro del Pacto de Varsovia y la Guerra del Golfo Pérsico. Con la desaparición del bloque socialista y el término de su alianza militar, se pensó que el Tratado –tan buscado durante casi dos décadas- se iba a colapsar. No obstante, tanto Estados Unidos como la ahora Federación Rusa centraron sus esfuerzos en adaptar los objetivos del FACE a la nueva situación política y geográfica de Europa. Los ya mencionados acuerdos de Tashkent junto con otra serie de cartas y documentos adjuntos mantuvieron intactos los propósitos del Tratado y mantuvieron su lógica original, fundada en el balance de fuerzas entre las alianzas militares de Estados Unidos y Rusia sobre el continente europeo.

El Tratado entró oficialmente en vigor el 9 de noviembre de 1992, casi dos años después de su creación. Se determinó que durante los 3 años y 4 meses siguientes serían llevados a cabo los plazos de reducción de los arsenales convencionales. Y también se acordó que la reunión de las Partes en 1996 serviría para evaluar los avances, los logros y los retos del mismo.

Los plazos establecidos para la destrucción y el repliegue de los arsenales sobrantes se cumplieron justo como lo indicó el FACE, es decir, en tres etapas a lo largo de 40 meses. Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por algunas de las Partes no fue posible dado que ciertas especificaciones del Tratado original probaron no ser viables en la nueva realidad internacional de mitades de la década de los noventa.

Los primeros años de implementación del Tratado implicaron ventajas evidentes para Estados Unidos y desventajas reales para Rusia, lo que esta última no tardó en reclamar. Por medio del Tratado, Estados Unidos logró proteger sus intereses sobre Europa: el mantenimiento de su Alianza Noratlántica, la preservación de sus derechos para almacenar ciertos materiales de guerra en Europa Occidental, su capacidad para desplegar armas nucleares (que por supuesto no estaban reguladas por el FACE) y el mantenimiento de sus tropas en el continente aún después de la Guerra Fría. Además, la disolución de la OTV y la entrada de las ex Repúblicas Soviéticas a la lógica capitalista de Europa le permitió, paulatinamente, ampliar su alianza militar hacia estos nuevos estados.

En un principio, Rusia no se opuso al hecho de que tres de sus ex Repúblicas – República Checa, Hungría y Polonia- ingresaran a la OTAN en 1999, incluso cuando esto representaría un desbalance de fuerzas a favor de Estados Unidos. El gobierno de Moscú no reclamaría esto sino hasta después, con la segunda ampliación de la OTAN hacia el Este europeo. Lo que inicialmente molestó a Rusia fue el hecho de que, tras la desintegración de la URSS, dos zonas flanco quedaran justo al interior de su nuevo territorio estatal; a saber, los distritos militares del Cáucaso Norte y Leningrado.

Boris Yeltsin, en su calidad de presidente de Rusia, denunció la situación de los flancos apenas un año después de la entrada en vigor del FACE, en septiembre de 1993. El mandatario ruso envió una carta a los gobiernos occidentales señalando que la desintegración de la URSS había creado una nueva situación, en la cual los límites fijados para las zonas flanco del Cáucaso Norte y Leningrado constituían “una desventaja unilateral para Rusia y una restricción discriminatoria, puesto que no eran aplicadas de igual manera para ningún estado [sic] occidental”¹⁶⁶. Además, apuntó que

¹⁶⁶ Powaski, Ronald; *Op. Cit*, p. 341.

estas dos zonas constituían la mitad del territorio ruso en Europa y delimitaban con áreas fronterizas, por lo que era absurdo que su gobierno no pudiera desplegar las fuerzas convencionales necesarias para garantizar la seguridad de su país dentro del mismo. Entre estos y otros motivos, el presidente apuntó que dichos distritos militares debían dejar de ser flancos principalmente por las siguientes razones¹⁶⁷:

- Porque éstos ya no eran una zona de retaguardia, sino distritos fronterizos donde no era suficiente el despliegue de tan solo un 15% de las fuerzas convencionales reguladas por el FACE.
- Porque la presencia de fuerzas armadas convencionales era necesaria en esa zona para proteger a Rusia de la amenaza musulmana, y
- Porque el Cáucaso Norte era el lugar más adecuado para el estacionamiento de las fuerzas que regresaban a Rusia, por razones climáticas, económicas y sociales.

Yeltsin demandó que el problema de los flancos fuera tratado a la brevedad, pues de lo contrario Rusia sería incapaz de cumplir con las obligaciones del FACE. Inmediatamente, esta advertencia causó opiniones encontradas entre los miembros del Pacto.

Ucrania se unió a los reclamos rusos tan pronto como éstos comenzaron. Como se mencionó en líneas pasadas, la parte sudoriental del territorio ucraniano también había sido delimitada como zona flanco, dada su importancia estratégica con respecto al Mar Negro. Sin embargo, la Ucrania post soviética reclama que esa zona –donde se situaba el distrito militar de Odessa- comprendía un cuarto del territorio estatal y un punto clave por sus costas marinas, por lo que consideraba injusto el hecho de sólo tener permitido el despliegue de 7% de las fuerzas limitadas por el FACE. El gobierno ucraniano apoyó las demandas de Yelstin, pidiendo que éstas fueran escuchadas para poder seguir implementando el Tratado.

Inicialmente la OTAN refutó los reclamos rusos, señalando que “el Tratado FACE era la piedra angular de la seguridad europea, y por lo tanto no podía ser renegociado; además, el hacerlo establecería un pésimo antecedente para otros foros de control de

¹⁶⁷ McCausland, Jeffrey; *Op. Cit.*

armamento”¹⁶⁸. A su vez, también recordó que el gobierno de Moscú había aceptado el Tratado tal como había sido redactado, y por lo tanto si ésta tenía algún inconveniente con el mismo debería esperar hasta la conferencia de revisión de 1996.

Para 1995 -y ante el rechazo de sus peticiones- Rusia y Ucrania desplegaron armas convencionales sobre las zonas flanco dentro de sus territorios. Durante la conferencia de revisión de 1996, la OTAN exigió a los gobiernos de Moscú y Kiev obedecer lo estipulado por el FACE y retirar sus excedentes de Odessa, Cáucaso del Norte y Leningrado. Los aludidos se negaron a hacerlo y el gobierno de Yeltsin indicó que la esencia del Tratado (es decir, el balance de fuerzas) comenzaba a perderse debido al aumento de la presencia estadounidense en el continente, por medio de la OTAN.

Finalmente, las Partes no lograron llegar a un acuerdo que satisficiera las demandas de Rusia ni la animara a respetar lo convenido respecto a las zonas flanco. Los años posteriores a la conferencia de revisión dejaron entrever que el Tratado tenía que ser adaptado ante la realidad internacional finisecular.

2.2.4. El Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE.

En noviembre de 1999 los Estados Parte del FACE se reunieron en Turquía para celebrar una cumbre de la OSCE, conocida como la Cumbre de Estambul. Durante la misma, los mandatarios estatales reconocieron que el FACE debía ser readaptado debido a los problemas de conformidad denunciados por la OTAN, Rusia y Ucrania. Mientras que los dos últimos seguían insistiendo en la cuestión de abolir los flancos, los miembros de la OTAN acusaban a Rusia de mantener fuerzas militares no sólo en las zonas flanco al interior de su territorio, sino también en los estados flanco de Georgia y Moldavia.

De la Cumbre de Estambul derivó el Acuerdo de Adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, mismo que fue firmado por todas las Partes del Tratado original. Dicho documento remplazó la estructura de paridad entre bloques (OTAN-OTV) por un sistema de topes nacionales y territoriales que seguirían

¹⁶⁸ *Ibid.*

garantizando la estabilidad militar de la región, pero dejarían de lado la esencia del Tratado original, es decir, el balance de fuerzas¹⁶⁹. Si bien era una realidad el hecho de que ya no existía una paridad entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y Rusia sobre Europa (pues la OTAN ganaba terreno hacia el Este), para Rusia era importante que el Acuerdo de Adaptación no afectara ni sus derechos ni sus intereses, y- sobre todo- que hiciera algo al respecto del problema de los flancos. Desgraciadamente para los intereses rusos, esto no ocurrió así.

Debido a que el Acuerdo de Adaptación no dio solución a los problemas originales del FACE y Rusia se negó a retirar sus fuerzas armadas del Cáucaso del Norte y de Leningrado, ni los miembros de la OTAN ni las ex Repúblicas Soviéticas aceptaron ratificarlo. Hasta nuestros días, este documento no ha entrado en vigor. Los problemas que causaron la adaptación del FACE siguen presentes sobre la mesa de discusión y han sido intensificados por los acontecimientos de los últimos años, particularmente por la retirada de Rusia.

Para descifrar las causas que provocaron el deterioro del más avanzado tratado sobre fuerzas armadas convencionales de la historia es imperante examinar de manera puntual el proceso histórico del mismo, así como también el desempeño de sus actores protagónicos. En un inicio, el Tratado FACE sugería un balance de fuerzas entre los armamentos noratlánticos y soviéticos sobre el continente europeo. Si tal objetivo no logró persistir con el devenir de los años, significa que las condiciones – militares, políticas, económicas y, por supuesto, geopolíticas – tanto de las Partes como del continente mismo no se prestaron para el cumplimiento del pacto. En este sentido, encontrar la respuesta a las fallas del FACE implica analizar el problema desde los dos platos de la balanza: por un lado la actuación de la OTAN, y por el otro, la de Rusia.

Como se mencionó al inicio del presente capítulo, la hipótesis central de este trabajo de investigación refiere que el deterioro del Tratado FACE se produjo por dos factores: Primero, por la reconfiguración de las fuerzas político-militares en el continente europeo a partir del fin de la Guerra Fría; y segundo, por la inobservancia simultánea de

¹⁶⁹ Cfr. Abramson, Jeff; *The Adapted Conventional Armed Forces in Europe Treaty at a Glance*, Arms Control Association. Dirección URL: <http://www.armscontrol.org/factsheets/adaptcfe>, consultado el 1/11/09 a las 20:00 hrs.

sus principales Partes, la Federación Rusa y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En el siguiente y último apartado del presente capítulo nos avocaremos a comprobar este supuesto

2.3. La inobservancia simultánea de Rusia y la OTAN.

La Cumbre de Estambul de 1999, durante la cual se revisó el cumplimiento del FACE y se pactó el Acuerdo de Adaptación del mismo, provocó sentimientos encontrados entre sus participantes. Mientras que algunos se congratulaban por haber cumplido puntualmente los plazos de reducción de armamentos convencionales, otros se preguntaban cómo sería posible que el Acuerdo de Adaptación permitiera la pervivencia del régimen de limitación, principalmente ante la expansión de la OTAN hacia el Este Europeo y la recuperación de la economía de guerra de Rusia.

Gracias al Tratado se lograron eliminar los excedentes convencionales derivados de la carrera armamentista y la competencia miliar entre Estados Unidos y la URSS. Además, el FACE fomentó la transparencia entre las Partes, lo que también elevó la confianza. Sin embargo, la difícil negociación del Acuerdo de Adaptación comprobó que el cumplimiento del Tratado sería exitoso sólo hasta el punto en que los gobiernos en Washington y Moscú así lo quisieran. O bajo la óptica del Realismo, sólo hasta el punto en que los intereses nacionales de cada país no se vieran afectados.

De esta forma comenzaría un nuevo juego de poder al estilo hobbesiano, en el que las dos principales Partes del Tratado se ocuparían más en el incremento de su propia seguridad –y la consecuente consolidación de sus zonas de influencia estratégica- que en la cooperación a nivel regional.

En este apartado examinaremos las razones por las cuales los gobiernos de Rusia y Estados Unidos comparten la culpabilidad en el deterioro del Tratado FACE. Para ello, nos convendrá recordar la Teoría de Juegos y las Teorías de la Geopolítica, pues comprobaremos cómo ambos actores incumplieron el pacto con el fin de asegurar el control de los espacios europeos en un juego de suma cero, es decir, en el que todo

lo que un actor ganaría, el otro lo perdería. Comenzaremos por revisar la actuación de Rusia, para luego dar paso a la de Estados Unidos y su OTAN.

2.3.1. La aplicación del FACE en Rusia: primeros problemas y contradicciones posteriores.

Cuando Mijail Gorbachov firmó el Tratado FACE a nombre la de la URSS en noviembre de 1990 no imaginaba que un año después la entidad política a la que representaba dejaría de existir. Tampoco imaginaba que él se vería obligado a dimitir, dejando al mando de la naciente Rusia a su compañero Boris Yeltsin. Mucho menos podía predecir que la OTV dejaría de existir y que –por lo tanto- las fuerzas convencionales soviéticas reguladas por el Tratado deberían ser reorganizadas. En pocas palabras, no hubiera podido prever que cuando el Tratado firmado entrara por fin en vigor, la realidad rusa sería completamente diferente.

Los cambios que viviría Rusia a partir de la desintegración de la URSS afectarían gravemente el cumplimiento de sus obligaciones con respecto del FACE. En general, la Rusia de Yeltsin se enfrentaría a tres grandes problemas durante la implementación del Tratado: 1) la reconfiguración del territorio nacional luego de la disolución de la Unión Soviética; 2) la existencia de dos zonas flanco dentro del territorio ruso, mismas que afectarían directamente la seguridad del país; y 3) la necesidad de desplegar fuerzas armadas convencionales sobre Moldavia y Georgia –dos estados flanco- con el fin de garantizar sus intereses geoestratégicos.

En los siguientes puntos analizaremos las razones por las cuales Rusia violó el Tratado FACE. A partir de 1992, el Kremlin se ocuparía en reducir sus armamentos convencionales hasta los topes fijados por el Pacto; no obstante, se negaría a ceder en el tema relativo a los flancos, como veremos ahora.

2.3.1.1. Desintegración de la URSS y reconfiguración de las fronteras en Europa.

Con aproximadamente 22 402 200 kilómetros cuadrados de extensión territorial, la Unión Soviética representaba una sexta parte de la superficie terrestre del planeta. Se

trataba del Estado más grande de la historia contemporánea. El país tenía frontera con doce países, seis de ellos en Europa y la otra mitad en Asia. Asimismo, las largas costas soviéticas eran bañadas por doce mares y océanos diferentes, de forma que más de dos tercios de las fronteras eran límites costeros, aunque una gran mayoría correspondía al Círculo Polar Ártico. El país era tan grande que comprendía más de la mitad de Europa y casi tres cuartos de Asia.

A pesar de su vasta extensión, la densidad de población del coloso soviético era relativamente baja. Ésta se calcula en 13 habitantes por kilómetro cuadrado, considerando que su pico de habitantes llegó a ser de 290 millones. La razón de esta disparidad entre territorio y población radica en el clima y la geografía ártica que dominaban tres cuartas partes del la región. De esta manera, el 72% de la población total radicaba en territorio europeo, pues éste era más caliente y fértil.

El enorme territorio euroasiático de la URSS le aseguraba un fácil y extenso acceso a los recursos naturales. Esta ventaja comparativa permitió al Estado posicionarse como una potencia económica durante varias décadas. De hecho, hasta antes de su desintegración, la Unión Soviética era la segunda economía más poderosa del mundo¹⁷⁰. Su potencial económico provenía principalmente de la industria y de los recursos mineros y energéticos, pues el sector agropecuario nunca logró alcanzar los estándares deseados¹⁷¹.

En materia militar, la URSS se posicionó como una de las dos superpotencias mundiales. No sólo destinó enormes recursos –económicos y humanos- para la producción y distribución de armas de destrucción masiva y armas convencionales, sino que también encabezó y lideró a la Organización del Tratado de Varsovia desde su creación en 1955. Se calcula que con la excepción de Jruschov y Gorbachov, los dirigentes soviéticos dieron más importancia a la producción militar que a la economía civil. Además, el gasto militar siempre fue muy alto. Incluso a finales de los años ochenta (es decir, cercano al momento de la desintegración) la URSS destinaba un

¹⁷⁰ Cfr; Neumann, Iver; *Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations*. Editorial Routledge, Londres, 1996, p. 60.

¹⁷¹ La industria energética se mantuvo en constante crecimiento gracias a los recursos energéticos. De hecho, en 1991 el potencial eléctrico era aprovechado al 100%, los gaseoductos sumaban 112 000 km. y los oleoductos 69 000 km. Con esta infraestructura, la URSS era el mayor productor mundial de petróleo y gas.

cuarto de sus ingresos totales al sector de la defensa¹⁷². Esta disparidad entre los esfuerzos encaminados al desarrollo militar y al civil se convirtió en una de las causas que provocaron el descontento de las repúblicas hacia finales de la década mencionada.

La OTV operó como el brazo armado de la URSS por poco más de cuatro décadas. Ésta se creó a partir del Pacto de Varsovia o Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua, es decir, un acuerdo de cooperación militar firmado por los países del bloque socialista: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana, Rumania y la Unión Soviética. Su objetivo consistió en contrarrestar la amenaza de la OTAN, formada en 1949 gracias a la iniciativa estadounidense. Desde antes de 1955 los futuros miembros del Pacto de Varsovia mantenían buenas relaciones con la URSS, debido a que el ejército soviético orquestó la liberación de los países del Este de Europa durante la Segunda Guerra Mundial.

Las fuerzas soviéticas constituían el grueso del poder militar de la OTV. Para 1987, el 60% de los armamentos convencionales poseídos por la alianza provenían directamente de la URSS. Asimismo, los soldados soviéticos componían aproximadamente el 80% de las tropas. Desde 1945, las fuerzas soviéticas mantuvieron -como mínimo- 25 divisiones desplegadas sobre Europa del Este, principalmente en la Alemania Oriental, Polonia, Checoslovaquia y Hungría. Las otras fuerzas del Pacto quedaron divididas en los niveles Norte y Sur. En el primero se agruparon Polonia y Checoslovaquia, mientras que en el segundo lo hicieron Bulgaria y Rumania. De todas éstas, Polonia representaba la división más numerosa, con 300 mil efectivos en su momento más álgido¹⁷³.

En un principio, la existencia de la OTV brindó una percepción de protección y seguridad a sus miembros. No obstante, con el paso de los años se comprobó que la alianza militar sólo servía a los propósitos del gobierno soviético, principalmente para la manutención del estatus quo del mismo. Dado que la OTAN y el Pacto de Varsovia

¹⁷² Cfr; *Russian Military Spending*. Global Security. Estados Unidos, 2001. Disponible en: <http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/mo-budget.htm>

¹⁷³ Cfr; National Cold War Exhibition, *The Warsaw Pact*. The Royal Air Force Museum, Londres, 2012. Disponible en: <http://www.nationalcoldwarexhibition.org/learn/nato-warsaw-pacts/warsaw-pact.cfm>, consultado el 30/04/12 a las 10:00 hrs.

jamás se atacaron la una a la otra, en ningún momento se emprendieron ataques contra el enemigo. Paradójicamente, el Pacto de Varsovia si hizo uso de la fuerza contra dos estados miembros: Hungría y Checoslovaquia. En octubre de 1956 los húngaros realizaron un movimiento revolucionario en contra de la República Popular de Hungría y la influencia de la URSS. Como respuesta a la sublevación, el Ejército Rojo – respaldándose en el Pacto de Varsovia- ingresó al país y aplacó a los rebeldes a tan sólo dos semanas de haber comenzado la lucha.

Doce años después de impedir la revolución húngara, en 1968, las fuerzas de la OTV fueron utilizadas también en contra de Checoslovaquia. El gobierno de dicho país intentó implementar una serie de reformas flexibilizadoras que fueron catalogadas por la URSS como aspiraciones para eliminar el socialismo. Para respaldar la invasión, el Ejército Rojo se cobijó en la Doctrina Brézhnev, la cual establecía que cuando hubiera fuerzas hostiles al socialismo que trataran de cambiar el desarrollo de algún país socialista al capitalismo, el problema incumbiría no sólo al país en cuestión, sino a todos los países socialistas¹⁷⁴.

El yugo que la OTV hizo sentir hacia sus miembros se sumó al descontento político y económico que aceleraron la desintegración de la URSS. En diciembre de 1988, Gorbachov anunció la llamada Doctrina Sinatra, encaminada a sustituir a la Doctrina Brezhnev. Ésta establecía que los países de Europa del Este podrían hacer lo que consideraran conveniente en materia de políticas nacionales, sin que las fuerzas de la OTV intervinieran para impedirlo. El objetivo de esta Doctrina era limpiar la imagen de la OTV ante los miembros de la URSS. Sin embargo, junto con la Glasnot y la Perestroika, la Doctrina Sinatra coadyuvó a los cambios que viviría Europa del Este a partir de 1989, y que finalizarían con la desaparición de la Unión Soviética y su alianza militar.

Durante la segunda mitad de 1989 se vivieron en los países socialistas una serie de revoluciones en contra del régimen soviético, conocidas como *El Otoño de las Naciones*. En Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Hungría y Bulgaria éstas fueron pacíficas, mientras que en Rumania fue violenta. En este contexto, el 9 de

¹⁷⁴ Cfr; Ocaña, Juan Carlos. *Historia del Siglo XX: La Doctrina Breznev*. Historia de las Relaciones Internacionales durante el siglo XX, 2003. Disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/doctrinabreznev.htm>, consultado el 20/05/12 a las 20:00 hrs.

noviembre de dicho año cayó definitivamente el Muro de Berlín. Y el 3 de diciembre los líderes de Estados Unidos y la URSS –Bush y Gorbachov- declararon el fin de la Guerra Fría¹⁷⁵. Estos fueron los primeros hechos que marcaron el resquebramiento definitivo del bloque socialista.

Como respuesta al Otoño de las Naciones, el gobierno soviético llevó a cabo un referéndum en marzo de 1991 entre los países de la Unión Soviética, con el fin de valorar la continuidad de la misma. De acuerdo con los resultados oficiales, el 78% de la población participante votó por la pervivencia de la URSS. No obstante, en agosto del mismo año los países Bálticos –Estonia, Letonia y Lituania- anunciaron su separación. Ese mismo mes se llevó a cabo un golpe de Estado que pretendió arrebatarse el poder a Gorbachov. Pocos meses después, el 8 de diciembre los líderes de las Repúblicas de Ucrania, Rusia y Bielorrusia, firmaron el Tratado de Beloveshe, por medio del cual disolvieron oficialmente la URSS y establecieron la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

El 21 de diciembre las repúblicas soviéticas restantes –menos Georgia- firmaron el Protocolo de Alma Ata, con el que confirmaron el desmembramiento de la URSS y su adhesión a la CEI. El 24 de diciembre, Boris Yeltsin (presidente de la República de Rusia desde junio de dicho año) informó al Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, sobre el fin de la URSS, decretando de paso que la naciente Federación Rusia ocuparía el lugar de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad. Un día después, Gorbachov renunció como líder soviético, dejando al mando a Yeltsin. Finalmente, el 26 de diciembre, el Soviet Supremo de la URSS se autodisolvió.

El bloque socialista arrastró en el proceso de su desaparición a la OTV, de manera inevitable. En septiembre de 1990, la Alemania comunista lo abandonó poco antes de la reunificación. Las nacientes administraciones gubernamentales de Europa del Este, derivadas del Otoño de las Naciones, eran menos partidarios que sus precedentes al mantenimiento del Pacto de Varsovia. En enero de 1991 Checoslovaquia, Hungría y Polonia anunciaron que se retirarían el 1 de julio de ese mismo año. Al retirarse Bulgaria en febrero, el Pacto se vio disuelto a efectos prácticos.

¹⁷⁵ Cfr; Neumann, Iver; *Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations*. Op. Cit; p. 79.

La disolución oficial se concretó en Praga el 1 de julio de 1991, con autorización de la URSS¹⁷⁶.

Tras la caída del Muro de Berlín y de los sistemas comunistas en Europa Oriental, la OTV ya no tenía razón de ser. Luego de la reunión en Praga, comenzó la repatriación de los más de medio millón de soldados soviéticos desplegados en Hungría, Checoslovaquia, Polonia y Alemania. El regreso de las tropas rusas a su país demoró aproximadamente tres años, pues los dirigentes rusos no vieron conveniente a sus intereses nacionales dejar totalmente desprovista de fuerzas convencionales a su área de influencia europea.

Todos estos cambios políticos, económicos y geográficos, vividos al interior del bloque socialista, retardaron la entrada en vigor del Tratado FACE, que fuera firmado desde el 10 de noviembre de 1990. Anteriormente se mencionó que por medio de los Acuerdos de Tashkent se buscó adaptar el Tratado FACE a la nueva realidad geopolítica del este europeo, sin alterar sus objetivos, ni su esencia relativa al balance de poder entre las fuerzas convencionales de la OTAN y la OTV. Sin embargo, estos acuerdos no fueron suficientes para salvaguardar los intereses rusos sobre la región.

Debido a los acontecimientos ocurridos entre la fecha de firma del FACE y su entrada en vigor –en el año de 1992- el gobierno ruso fue incapaz de prever que la nueva configuración geográfica le impediría cumplir con las obligaciones que el Tratado le demandaba. Particularmente, existían dos problemas que afectaban a la Federación Rusa: 1) Que con la desaparición de la OTV y la URSS, las fuerzas soviéticas desplegadas sobre algunos países de Europa del Este -donde Moscú tenía depositados ciertos intereses- deberían regresar a su país, dejando dichos países libres al acceso de la OTAN y Estados Unidos. Y 2) Que con la recomposición del mapa euroasiático quedarían dos zonas flanco al interior de su propio territorio, es decir, Cáucaso Norte y Leningrado. En las siguientes líneas analizaremos estas variables y describiremos cómo fue que paulatinamente influyeron en que Rusia abandonara el régimen del FACE.

El colapso de la Unión Soviética fue una de las pérdidas territoriales más repentinas y dramáticas que haya ocurrido a algún Estado en la historia. Tan sólo en

¹⁷⁶ Cfr; Walker, Martin; *The Cold War: A History*. Henry Holt, Nueva York, 1993, p. 150.

dos años, entre 1990 y 1992, el Kremlin perdió el control directo sobre un tercio del territorio soviético, en donde habitaba alrededor de la mitad de la población de la URSS al momento de la desintegración.

La desaparición del régimen socialista y su posterior crisis económica tuvieron como consecuencia un deterioro en los niveles de vida de la población. Hasta la fecha, algunas naciones como Ucrania y Moldavia, y algunas regiones como Asia Central y el Cáucaso, no han logrado recuperar el crecimiento vivido durante la era soviética. Paradójicamente, los ahora miembros de la CEI no echan de menos el sistema socialista, y por el contrario, han procurado adaptarse al capitalismo.

Finalmente, en materia militar también se vivió un declive tanto en la producción de armamentos como en el número de fuerzas armadas. Se calcula que entre 1988 y 1993 el gasto ruso destinado a la producción de armas cayó en un 50%, y para 1997 se gastaba sólo un séptimo del total registrado a inicios de esa década¹⁷⁷. Además, debido a la crisis económica se mermó el funcionamiento y mantenimiento de las fuerzas convencionales, principalmente de los tanques, los helicópteros y los submarinos. Uno de estos últimos, el submarino Kursk, se hundió con 118 personas a bordo debido a un accidente que hubiera podido ser evitado por los dirigentes militares rusos.

En conclusión, la década de los noventa planteó grandes retos para la nueva administración del Kremlin. El gobierno en Moscú no deseaba perder el balance de fuerzas que el Tratado FACE le había asegurado con respecto a Estados Unidos y su Alianza Noratlántica. Así como tampoco deseaba perder su estatus de potencia militar. Sin embargo, la desintegración del bloque socialista volvería inevitable cargar la balanza a favor de su contraparte norteamericana.

2.3.1.2. Dos flancos al interior de Rusia: Cáucaso del Norte y Leningrado.

El primer problema al que se enfrentó la Federación Rusia para cumplir sus obligaciones respecto al Tratado FACE fue derivado de la desintegración de la URSS. Al reconfigurarse las fronteras, Rusia perdió gran parte de su territorio sobre Europa. Y del territorio sobrante, la mitad quedó restringida por el Tratado bajo la figura de zona

¹⁷⁷ Cfr; *Russian Military Spending*. Global Security. Op. Cit.

flanco. Se trataba de los distritos militares del Cáucaso Norte y Leningrado. En el Gráfico 2 podemos apreciar la distribución geográfica de estas zonas.

Gráfico 2

Zonas flanco y cantidad de fuerzas armadas convencionales permitidas



Tomado de: McCausland, Jeffrey; *El Tratado Sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa: Las Amenazas desde los Flancos*, Air & Space Power Journal, Estados Unidos, Primavera de 1996. Disponible en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/1996/1trimes96/mccausland.html>, consultado el 30/10/09 a las 17:00 hrs.

En 1993, el Ministro de Defensa ruso Ravel Grachev visitó las zonas flanco y declaró que la situación geopolítica había cambiado, siendo necesario reconsiderar los grupos armados contemplados en el Tratado. Ucrania pronto se sumó a la postura de Grachev, declarando que un cuarto de su territorio también había quedado dentro de una zona flanco. Los presidentes de Rusia y Ucrania acudieron al Grupo de Consulta de FACE

para demandar que fuesen abolidos los flancos, pues éstos ponían en una situación injusta a ambos países con respecto del resto de las Partes.

Como se mencionó en líneas anteriores, Yeltsin enumeró ante el Grupo de Consulta las razones por las cuales el Cáucaso Norte y Leningrado debían dejar de ser flancos. Entre éstas, se destacó que ambas zonas eran ahora fronterizas, por lo que su defensa era crucial para garantizar la seguridad nacional rusa. Además, Yeltsin justificó que dichos distritos –particularmente el Cáucaso Norte- eran los más adecuados para el estacionamiento de las fuerzas armadas que regresaban a Rusia luego de la desaparición de la OTV y la URSS. Finalmente, el presidente ruso abogó que el Tratado no podía permanecer estático a los cambios regionales y que la eliminación de las zonas flanco no alteraría su esencia, es decir, la reducción de las armas convencionales y las inspecciones por parte de las autoridades¹⁷⁸.

Debido a la negativa por parte de la OTAN, Rusia y Ucrania suspendieron el cumplimiento relativo a los topes fijados para las zonas flanco en 1995. En las Conferencias de Revisión subsecuentes, Estados Unidos y sus aliados europeos exigieron a los presidentes de ambos países obedecer lo estipulado en el Tratado, mas no tuvieron éxito. Para Rusia resultaba impensable aceptar que sus ex distritos militares se convirtieran en una zona desprotegida, pues afectaría sus intereses y su seguridad nacional. A continuación se describirán las características de ambas zonas, con el fin de dilucidar su importancia para el Kremlin.

Comencemos por el Cáucaso Norte. Éste es un distrito federal y una región económica también conocida como Ciscaucasia. Políticamente, el Cáucaso del Norte incluye las repúblicas rusas de Daguestán, Chechenia, Ingushetia, Osetia del Norte-Alania, Karacháyev-Cherkesia, Kabardino-Balkaria y el krai de Stávropol. La gran importancia estratégica de la región radica en su posición geográfica, pues se encuentra ubicada entre Europa y Asia; además, es la puerta de acceso a los hidrocarburos de los mares Negro y Caspio, como se aprecia en el Gráfico 3.

¹⁷⁸ *Cfr.*; McCausland, Jeffrey; Op. Cit.

Gráfico 3
El Cáucaso Norte



Tomado de: BBC News: Europe; *North Caucasus: Guide to a volatile region*. BBC, Londres, 2011.
Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12274023>, consultado el 18/02/12 a las 20:00 hrs.

El Cáucaso Norte es una región esencial para la obtención de los recursos estratégicos de Rusia, es decir, el gas y el petróleo. El Mar Caspio alberga reservas de hidrocarburos superiores a las de Alaska y el Mar del Norte juntas. En este sentido, las rutas del gas y el petróleo rusos cruzan del mar Caspio al Negro, pasando por toda la Ciscaucasia. Por si la cuestión de los hidrocarburos no fuera suficiente para entender la importancia de la región, también podemos mencionar que en su gran mayoría las repúblicas rusas del Cáucaso Norte son ricas en recursos minerales como el plomo, el zinc y el tungsteno¹⁷⁹.

Aunado a la protección que exige la zona debido a sus riquezas naturales se suma la cuestión de los problemas políticos que se viven desde la desintegración de la URSS. El Cáucaso Norte ha sido escenario de numerosos conflictos étnicos, religiosos (particularmente musulmanes) y nacionalistas. Los principales enfrentamientos han tenido lugar a causa del deseo de independencia de algunas repúblicas, principalmente

¹⁷⁹ Cfr; Jack, Andrew; *Inside Putin's Russia*. Oxford University Press. Nueva York, 2004, p. 50.

de Daguestán, Chechenia y Kabardia-Balkaria. Chechenia, por ejemplo, buscó su independencia desde 1991. Sin embargo, fue aplacada por las fuerzas rusas enviadas por Yeltsin en 1994.

El caso de Daguestán es similar al de Chechenia. Desde la disolución de la URSS, los grupos separatistas de las zonas han manifestado su deseo de crear un Estado islámico. Sin embargo, su ubicación sobre territorio rico en hidrocarburos provocó que en 1999 las tropas rusas entraran a la ciudad para defenderla y asegurarla. Es importante señalar que desde principios de los años noventa Estados Unidos pensaba en apoyar a Daguestán para así poder construir un oleoducto de Bakú a Deiján¹⁸⁰. Lo anterior es prueba de que Rusia ha debido enfrentar sublevaciones en la zona incluso desde antes que el Tratado FACE entrara en vigor.

Debido a estas dos cuestiones – la defensa de los recursos naturales y la lucha en contra de los movimientos separatistas islámicos- el gobierno ruso se mostró renuente a respetar las restricciones en el Cáucaso Norte desde el inicio. En la actualidad esta situación no ha cambiado; al contrario, dichas características se han acentuado. Durante las presidencias de Vladímir Putin (2000-2008, 2012-presente) y Dimitri Medvédev (2008-2012) se trabajó en la extensión de los oleoductos, a la par que se incrementaron las protestas y los conflictos. Por supuesto, esta situación no justifica el rearme convencional. Sin embargo, sí torna comprensible la posición del gobierno ruso respecto a la abolición del flanco.

Pasemos ahora a Leningrado. Esta región limita al noroeste con Finlandia y al oeste con los países Bálticos. En materia económica, la zona es –desde tiempos de la Segunda Guerra Mundial- un importante centro industrial en materia textil, mecánica, automotriz, aeroespacial, electrónica y militar. Al oriente, el distrito de Leningrado alberga a la ciudad de San Petersburgo, que en tiempos de la URSS fuera también conocida bajo el nombre de Leningrado.

Previo a los años noventa, la ciudad de Leningrado albergaba un complejo industrial enfocado a la defensa. Se sabía que era uno de los centros de producción de armamentos más importantes de la Unión Soviética. Por tal razón, para los artífices del

¹⁸⁰ Cfr; Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; *Rusia en la era de Vladimir Putin y el conflicto checheno*. Editorial Quimera, México, 2001, p. 120.

Tratado FACE resultaba necesario asegurar que la región no continuaría siendo un lugar donde proliferara el armamento convencional. Luego de la desaparición de la URSS, la ciudad cambió su nombre a San Petersburgo, pero siguió siendo un área de gran importancia industrial y militar¹⁸¹.

La urbe alberga empresas muy antiguas que contribuyen a la creación de equipamientos militares, por ejemplo, la Asociación Óptica y Mecánica de Leningrado (LOMO, por sus siglas en inglés). Ésta es la más vieja y grande empresa productora de sistemas ópticos para la economía militar y civil. Fue fundada en 1930 bajo el nombre de Planta Estatal Óptica y Mecánica. Y sus productos militares más importantes son: cabezas infrarrojas buscadoras, telémetros de láser, equipo de detección naval, periscopios y miras de armas pequeñas¹⁸².

Además de su importancia militar, la región de Leningrado limita con países aliados a Estados Unidos y la OTAN desde el fin de la Guerra Fría: Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania. Para la Rusia de principios de los años noventa resultaba menester mantener protegida esta frontera, pues Estados Unidos podría posicionar algún tipo de armamento amenazante sobre territorio aliado. Y el pequeño enclave ruso de Kaliningrado no era suficiente para garantizar la seguridad. Por tales razones, la importancia geopolítica de Leningrado también demandaba modificar el Tratado FACE.

La cuestión de las zonas flanco fue el primer obstáculo que impidió a Rusia operar el Tratado FACE en su territorio. Si bien el gobierno se comprometió a cumplir con las reducciones acordadas en el resto de área geográfica, se mantuvo renuente a respetar los topes en Cáucaso Norte y Leningrado a partir de 1995. Desde la entrada en vigor del pacto, la OTAN se mostró en contra de modificar el Artículo V (relativo a los flancos) para satisfacer tanto los reclamos rusos como los ucranianos. Y tal vez, hasta antes de la Conferencia de Revisión del FACE de 1996 Rusia hubiera podido defender con legitimidad sus razones para no respetar el Artículo V. Sin embargo, poco tiempo

¹⁸¹ Cfr; Global Security; *Directory of Russian Defense Enterprises in St. Petersburg and Leningrad Oblasts - Part 1*. Estados Unidos, 1996. Disponible en: <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1996/9607spd1.html>, consultado el 28/04/12 a las 10:00 hrs.

¹⁸² Cfr; Keith, Dexter; *The numbered factories and other establishments of the Soviet defence industry, 1927-67: a guide*. Departamento de Economía de la Universidad de Warwick, Reino Unido, 2000.

después se descubrió que las fuerzas convencionales rusas no sólo tenían una presencia elevada en los flancos al interior de su territorio, sino también en los estados flanco de Georgia y Moldavia. Rusia debería dar una explicación al resto de las partes. A continuación, explicaremos el por qué de la invasión rusa sobre esta porción de Europa Oriental.

2.3.1.3. Intereses rusos en Europa Oriental y el Mar Negro: militarización de las fronteras.

En 1999, la OSCE celebró en Turquía la Cumbre de Estambul. Como se mencionó anteriormente, durante esta reunión se aceptó la necesidad de adaptar el Tratado FACE para hacer frente a los nuevos problemas que aquejaban la seguridad Europea en materia de armamentos convencionales. De acuerdo con los mecanismos de verificación, las reducciones pactadas habían sido logradas en los plazos acordados. Sin embargo, el Tratado aún debía vigilar que ningún Estado Parte girara hacia el rearme. Además, luego nueve años de la firma del Tratado la realidad geopolítica de Europa había cambiado drásticamente, lo que provocó que algunos miembros – particularmente Rusia y los aliados más cercanos a Estados Unidos- actuaran de manera contraria a lo que el FACE estipulaba en ciertos apartados. Por tal razón, en la Cumbre de Estambul se pretendió resolver los problemas derivados del paso de los años.

Durante la Cumbre, Rusia exigió que el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE ya no incluyera el tema de los flancos. Cuando Rusia fue acusada por la OTAN de mantener armamentos convencionales por encima del límite impuesto por el FACE en Cáucaso Norte y Leningrado, ésta se defendió aludiendo a las razones antes expuestas. No obstante, sus argumentos se agotaron cuando la OTAN denunció que también existían fuerzas convencionales rusas en Georgia y Moldavia, es decir, dos estados cuyos territorios completos también era considerados flancos. De esta manera, los Estados Parte pertenecientes a su vez a la OTAN se negaron a que el Acuerdo de Adaptación aboliera los flancos, pues tal acción implicaría permitir que Rusia mantuviera sus fuerzas armadas convencionales en los dichos estados.

La delegación rusa negó que la presencia de su ejército en Georgia y Moldavia representara una amenaza a la seguridad europea, ya que había sido posicionado en dichos lugares con el único fin de ayudar a los países a terminar sus guerras civiles y establecer la paz¹⁸³. Por supuesto, un breve análisis de esta situación permite descubrir que existían (y aún existen) intereses rusos sobre ambos países, y por tal razón no resultaba conveniente retirar a las fuerzas armadas, aún cuando esto implicara no resolver el problema de los flancos.

Los estados de Moldavia y Georgia representan puntos clave en el mapa geoestratégico de Rusia. El primero, por considerarse un tapón que divide a la Europa Central de la Oriental. El segundo, por albergar en su territorio las rutas de los oleoductos que transportan hidrocarburos del Mar Caspio al Mar Negro. Rusia aprovechó la coyuntura de las guerras civiles de ambos países para desplegar fuerzas convencionales durante la década de los noventa, violando así al Tratado FACE.

Primero revisemos el caso de Moldavia. Este estado se compone de dos regiones: Besarabia y Transnistria, ésta última queda comprendida entre el Río Dniéster y Ucrania. Moldavia proclamó su independencia con respecto de la URSS en agosto de 1991, año en el que también se adhirió a la CEI. Sin embargo, pronto comenzaron las diferencias étnicas entre la población del país. Los habitantes de Transnistria eran en su mayoría rusos, mientras que los de Besarabia se componían también de rumanos y ucranianos. En marzo 1992, Transnistria inició una guerra para buscar su independencia con respecto de Moldavia. Los transnistrios se vieron apoyados por las fuerzas armadas convencionales rusas que entraron a la región entre marzo y julio. Poco antes de que terminara el año se declaró un alto al fuego y el conflicto quedó congelado. Transnistria se declaró independiente, pero Moldavia jamás brindó su reconocimiento.

El fin de la guerra civil en Transnistria no implicó el fin de la presencia rusa en el lugar. Por el contrario, ésta se mantuvo por el resto de la década. Desde la declaración del alto al fuego, Rusia oficializó la presencia del 14^o Ejército Ruso en la zona. Todavía hasta nuestros días la capital de Transnistria - Tiraspol - conserva en sus calles algunos tanques pertenecientes al Kremlin y propaganda a favor de los presidentes Putin y

¹⁸³ Cfr; Jack, Andrew; *Op. Cit*; p. 95.

Medvédev, como muestra de la relación entre esta provincia separatista y el gobierno de Rusia¹⁸⁴.

Para el gobierno ruso, la presencia militar en Transnistria asegura el acceso a Europa Central y Occidental, protegida por la OTAN. Y también permite rodear a Ucrania, un país de gran importancia para la distribución de los hidrocarburos hacia todo el continente europeo. Por tales razones, desde la Cumbre de Estambul y hasta la actualidad, Rusia se ha mostrado renuente a retirar sus tropas del estado flanco de Moldavia.

Hablemos ahora de Georgia. El estado pertenece a la región del Cáucaso Sur y está situado en el límite entre Europa y Asia. Al oeste colinda con el Mar Negro, al norte con Rusia, al sur con Turquía y Armenia, y al este con Azerbaiyán. Al igual que el Cáucaso Norte, la región es rica en hidrocarburos y minerales.

Georgia declaró su independencia con respecto de la URSS el 9 de abril de 1991. El 26 de mayo se celebraron elecciones para presidente, de las cuales salió electo Zviad Gamsajurdia. No obstante, entre diciembre de 1991 y enero de 1992, Gamsajurdia fue depuesto mediante un golpe de Estado apoyado por fuerzas militares rusas. Finalmente, en 1995 se eligió como nuevo presidente a Eduard Shevardnadze, quien fungiera como Ministro de Relaciones de la URSS en los años ochenta. Shevardnadze abandonaría la presidencia hasta el 2003, debido a un golpe de Estado pacífico, conocido como la Revolución de las Rosas.

Desde la guerra civil, Rusia prolongó su estancia en Georgia tanto como le fue posible. Por años, el gobierno en Moscú se mantuvo cercano a los intereses separatistas de Abjasia y Osetia del Sur, en un intento por repetir el éxito logrado en Transnistria. Como ahora sabemos, Rusia lograría apoyar a estas dos repúblicas en 2008, pero esa información será analizada más adelante.

Georgia ha sido importante para Rusia por su ubicación en la zona del Cáucaso y por su vecindad con el Mar Negro. Ya hemos hablado de los recursos naturales de la región y hemos examinado la trascendencia del Mar Negro con respecto a la ruta del

¹⁸⁴ Cfr; Mumbrú, Jordi; *Transnistria, el país que no es*. La Vanguardia: Mundo, La Vanguardia Ediciones, Barcelona, 5 de enero del 2012. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/magazine/20120105/54243648365/transnistria-pais-guerra-fria-moldavia-ucrania-amas-muro-berlin.html>, consultado el 23/07/12 a las 15:00 hrs.

gas y del petróleo. Además, hemos expuesto algunas teorías geopolíticas, como la Teoría del Poder Marítimo de Mahan, que nos explican porque razones quien controla las rutas marítimas aumenta su poder y supremacía económica sobre una región determinada.

De este último punto, sólo nos queda mencionar que Rusia mantiene una flota militar sobre sus aguas: la Flota del Mar Negro. Sus bases principales están en Sebastopol, Karantínnaya y la Bahía Strelétskaya, repartidas entre Rusia y Ucrania. Estas fuerzas convencionales han sido usadas para aplacar a Turquía, Rumania y Georgia en diferentes momentos de la historia contemporánea¹⁸⁵. La Flota del Mar Negro es otro elemento que permite a Rusia perpetuar su control sobre el territorio.

Hemos examinado las tres variables que delatan la inobservancia rusa sobre el Tratado FACE. Como vimos en un inicio, la desintegración de la URSS fue el primer problema que afectó el control de Rusia sobre sus fuerzas armadas convencionales. Posteriormente, de 1992 a 1999, la violación del Tratado en lo relativo a las zonas flancos provocó que Rusia fuera acusada de no respetar lo ya pactado. El gobierno ruso brindó razones para exigir la abolición del Artículo V sobre el Cáucaso Norte y Leningrado, alegando que su existencia era injusta y ponía en desventaja al país. Sin embargo, el Kremlin no tuvo elementos suficientes para defender su intervención militar sobre Georgia y Moldavia durante el periodo antes citado. Finalmente, el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE no eliminó las restricciones sobre los flancos, y debido a ello, Rusia se negó a ratificarlo.

Ahora procederemos a analizar la otra cara de la moneda: la actuación de Estados Unidos y la OTAN.

¹⁸⁵ Cfr; Tashev, Blagovest y Peter Volten; *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area*. IOS Press - The NATO Science for Peace and Security Programme, Holanda, 2007, pp. 42-43.

2.3.2. Estados Unidos y la expansión de la Alianza Noratlántica hacia el este ex socialista.

Cuando el gobierno al mando de Vladimir Putin anunció su retirada del FACE enumeró las causas que provocaban su descontento y salida. Entre las más controvertidas, se destacó que la presencia de la OTAN en Europa Oriental había desarticulado el balance de fuerzas armadas convencionales a favor de Estados Unidos. Sumado a esta situación provocada por la expansión de la alianza militar, se matizó que la relación entre Rusia y la OTAN no se encontraba en su mejor momento, pues el gobierno al mando de George W. Bush había desarrollado algunos planes militares sobre Europa que provocaron el descontento del Kremlin.

En este apartado procederemos a analizar los actos llevados a cabo por Estados Unidos y la OTAN que desvirtuaron los objetivos del FACE. A partir de dicho análisis nos será posible estudiar la retirada rusa del Tratado y juzgar si ésta fue pertinente o no.

2.3.2.1. Primera ampliación de la OTAN hacia Europa Oriental: la importancia de Polonia, República Checa y Hungría.

La desaparición del Pacto de Varsovia en 1991 liberó a las ex - repúblicas soviéticas europeas de su compromiso militar con la URSS. En los años siguientes, Rusia debería replegar sus fuerzas armadas convencionales situadas sobre estos territorios, lo que dejaría el paso libre a la expansión de la OTAN. Debido a la crisis económica y a la reorganización del sector militar, Rusia se vería incapaz de mantener su influencia sobre los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, comenzando por Polonia, República Checa y Hungría. La adhesión de estos tres miembros a la Alianza Noratlántica marcaría el comienzo del desbalance de fuerzas entre Estados Unidos y Rusia sobre Europa, por supuesto, a favor de los norteamericanos.

En el mismo año que el Pacto de Varsovia fue disuelto, los miembros de la OTAN celebraron la Cumbre de Roma. Hasta aquel momento, la existencia de una alianza militar soviética justificaba la continuidad de la Alianza Noratlántica. Luego

entonces, con el fin del Pacto de Varsovia se produjo un vacío conceptual, institucional y estratégico al interior de la OTAN. La pregunta que tanto miembros como espectadores se formularon fue ¿Qué pasaría con la Organización ahora que ya no existía el enemigo socialista? La Cumbre intentaría dar respuesta.

De la Cumbre de Roma derivó el primer Concepto Estratégico de carácter público de la OTAN. En él, la Organización “consideraba que la nueva situación de Europa había multiplicado las oportunidades para el diálogo de la Alianza con la Unión Soviética y otros países de Europa Central y Oriental”¹⁸⁶, siempre y cuando el gobierno en Moscú llevara a cabo la retirada de todas sus fuerzas armadas convencionales de Europa Central y Oriental y aplicara el Tratado FACE en su totalidad. Los líderes de la OTAN imaginaron que un acercamiento con los países socialistas europeos - ex miembros de la OTV- podría propiciar una futura ampliación. Para tal propósito, ese mismo año la Alianza Noratlántica inauguró el foro denominado Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), que acercaría a los países derivados de la URSS con la Organización.

Entre 1991 y 1993, las primeras relaciones entre la OTAN y la recién reformada Rusia estuvieron exentas de disputas. De hecho, durante ese periodo el presidente Yeltsin solicitó sin éxito la incorporación de su país a la Alianza y no protestó cuando Polonia, República Checa y Hungría también lo pidieron¹⁸⁷. La Rusia de Yeltsin recién comenzaba su periodo de recuperación económica y política, por lo que su margen de acción al exterior resultaba limitado.

Pero para 1994 la ampliación de la OTAN hacia el este europeo – Rusia excluida- comenzaría a vislumbrarse como una realidad inevitable, lo que provocaría la incomodidad del Kremlin. En tal año se celebró la Cumbre de Bruselas, donde se creó la Asociación Para la Paz (APP) con el fin de fomentar el diálogo y la cooperación con todos los países de Europa. En el seno de la APP, la OTAN anunció oficialmente que se abriría a la adhesión de nuevos miembros.

Las relaciones entre la OTAN y Rusia se tornarían agrídulces con la Guerra de los Balcanes. Si bien el gobierno de Moscú se sentía incómodo con la formación de la

¹⁸⁶ Ministerio de Defensa; *El futuro de las Relaciones OTAN - Rusia*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: Documentos de Seguridad y Defensa. España, 2011, p. 44.

¹⁸⁷ *Cfr*; Ministerio de Defensa; *Op. Cit*; p. 45.

APP, reconocía que la cooperación con la OTAN sería necesaria para detener el conflicto en la entonces Yugoslavia. Para tal fin se firmó en 1995 un Documento Oficial por medio de cual se delimitarían las áreas de acción conjunta OTAN-Rusia. De esta manera “comenzaron a fraguarse las primeras relaciones 16+1 entre la Alianza y Rusia para tratar aspectos relacionados con la situación en los Balcanes, la proliferación de armas de destrucción masiva y el Tratado FACE”¹⁸⁸.

Sin embargo, el acercamiento no despejó las inquietudes de Rusia. El gobierno de Moscú temía una ampliación de la OTAN hacia el este ex socialista, pues esto le permitiría a Estados Unidos instaurar bases militares cercanas a las fronteras rusas. Por tal razón, en 1997 el país y la Alianza firmaron el Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad, con la cual la OTAN declaró que sus aliados no tenían intenciones, ni planes, ni razones, para desplegar armamentos nucleares en el territorio de sus futuros nuevos miembros. Por medio del Acta también se estableció el Consejo Permanente Conjunto (CPC) entre ambos actores, mismo que comenzó a operar en 1998. De forma paralela, en abril del mismo año el senado de EE.UU. votó a favor de la ratificación del acceso de Polonia, República Checa y Hungría a la OTAN, por 80 votos contra 19.

Los pactos y documentos bien intencionados promovieron el diálogo entre los dos viejos enemigos. Sin embargo, cuando la ampliación de la OTAN se convirtió en una realidad irreversible, Rusia reiteró que esta situación dejaría amenazadas sus fronteras y alteraría el balance de fuerzas fijado por el Tratado FACE. El 2 de marzo de 1999, la OTAN celebró el ingreso de Polonia, República Checa y Hungría –oficialmente, la cuarta ampliación de la Alianza- al tiempo que la crisis en Kosovo evidenciaba el fracaso de la acción conjunta con Rusia.

Días después de la ampliación se llevó a cabo el primer encuentro del CPC para valorar la situación en los Balcanes. Durante el mismo, la OTAN analizó las consecuencias que podría tener una actuación aliada en Kosovo sin el mandato del Consejo de Seguridad. Rusia expresó su negativa, pero esto no fue suficiente para que la Alianza Noratlántica desplegara sus fuerzas sobre territorio kosovar. Ante tal acción,

¹⁸⁸ Cfr; *Ibidem*; p. 46.

Rusia abandonó el foro y canceló las conversaciones con la Organización¹⁸⁹. Los líderes de la OTAN reconocieron en abril de 1999 que las relaciones con Rusia habían vuelto a tensionarse. No obstante, en ese mismo mes celebraron el quincuagésimo aniversario de la Alianza, el comienzo de su expansión hacia los países de Europa Central y la adopción de un nuevo Concepto Estratégico en el que incluyeron la lucha antiterrorista y la actuación de la Organización sobre la zona Euroatlántica como líneas guías.

El desbalance de fuerzas entre Rusia y la OTAN comenzó con la cuarta ampliación de esta última. Desde el fin de la Guerra Fría, la Alianza nunca ha reconocido que su expansión geopolítica vaya dirigida a mermar o cercar a algún país en particular¹⁹⁰; sin embargo, basta con colocarse en la posición de Rusia para comprender el por qué de su desconfianza y descontento. Con la disolución de la OTV y la URSS el Kremlin perdió dos imperios sobre Europa del Este: el político y el militar. Y a partir de 1999 debería no sólo afrontar la expansión del antiguo enemigo hacia sus zonas de influencia, sino también, el cerco que paulatinamente se formaría alrededor de su territorio nacional.

El avance de la OTAN sobre suelo ex socialista fue analizado por diversos centros de investigación con el fin de revelar el impacto que la cuarta ampliación tendría sobre las relaciones con Rusia. Por ejemplo, en un estudio realizado por la Universidad de las Fuerzas Armadas de Alemania sobre las probabilidades de defensa exitosa aplicada a diferentes escenarios de conflicto entre la OTAN y Rusia, se concluyeron resultados que evidenciaron el decrecimiento de Rusia como potencia ideológica y militar. De acuerdo con el estudio, “recién culminada la Guerra Fría y con la vigencia del Tratado FACE se aseguraba una virtual paridad entre las posibilidades de la OTAN y la OTV del Atlántico a los Urales, pues ambas tenían 99% de posibilidad de defensa exitosa”¹⁹¹.

¹⁸⁹ Cfr; *Ibidem*; p. 49.

¹⁹⁰ En 1997, el presidente estadounidense William Clinton dijo que “la ampliación de la OTAN no estaba dirigida contra ningún Estado, la OTAN no veía a ninguna nación como su enemigo”. En Clinton, William; *Text of a Letter from the President to the Chairmen of the Senate Committees on Foreign Relations and Armed Services and the House Committees on International Relations and National Security*. La Casa Blanca, 24 de Febrero de 1997.

¹⁹¹ Sánchez Pereyra, Antonio; *Geopolítica de la Expansión de la OTAN*. Plaza y Valdés Editores – UNAM, México, 2003, p. 107.

Sin embargo, con la desaparición del Pacto de Varsovia, la correlación de fuerzas se volcó a favor de la OTAN en una relación de 4 a 1. Para 1999, con la inclusión de los tres países de la primera ampliación hacia el este de Europa, la correlación pasó a ser de 5 a 1, mientras que las posibilidades de una defensa exitosa por parte de Rusia cayeron prácticamente a cero. Sus probabilidades de defensa exitosa serían nulas a menos que movilizara el 100% de sus fuerzas armadas, es decir, incluyendo aquellas que protegían a la región siberiana y considerando la utilización de sus arsenales nucleares para compensar su debilidad.

En su obra *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, Antonio Sánchez Pereyra cita un análisis similar elaborado por el Ministerio de Defensa ruso. Dicho estudio estimó que con el ingreso de Polonia, República Checa y Hungría a la Alianza, el territorio controlado por la OTAN se expandió hacia el este entre 650 y 750 km, con lo que la “zona amortiguadora” entre Rusia y la OTAN quedó disminuida sustancialmente, y por lo tanto el tiempo de alerta temprana disponible por los sistemas de misiles antibalísticos también disminuyeron. Asimismo, las fuerzas terrestres de la OTAN crecieron de 47 a 60 divisiones y de 101 a 130 brigadas.

En materia de armamentos convencionales, con la adhesión de estos tres países el número de tanques creció 24%; otros vehículos armados aumentaron en un 22%; los sistemas de artillería en 18%; los aviones de combate en 17%; y los helicópteros de combate en 13%. Además, la OTAN adquirió 290 nuevas bases aéreas que acercaron el alcance de un posible ataque hacia instalaciones estratégicas rusas que antes resultaban lejanas, como Bryansk y Smolensk. Por si fuera poco, la OTAN añadió a sus arsenales 3 400 tanques ex soviéticos, 120 complejos antimisiles estacionarios, 5 200 km de oleoductos y 550 depósitos de armas y municiones¹⁹². Finalmente, el 16 de febrero del 2001, la base aérea de Taszár –al sur de Hungría- fue oficialmente declarada la primera base militar de la OTAN en Europa Central.

Frente a tales cifras resultó evidente que la premisa del Tratado FACE –inspirada en el balance de fuerzas convencionales y en la limitación- se había quebrantado. Esta situación se tornaría aún más notoria con la quinta ampliación de la OTAN, como

¹⁹² Cifras tomadas de Sánchez Pereyra, Antonio; *Op. Cit*; p. 108.

describiremos en líneas posteriores. Pero antes, la crisis del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (ABM, por sus siglas en inglés) nublaría la confianza de Rusia hacia Estados Unidos.

2.3.2.2. La suspensión del Tratado ABM entre Estados Unidos y Rusia.

La Rusia dirigida por Boris Yeltsin durante los años noventa tuvo que enfrentarse a un periodo de transición económica (en aras de insertar al país en el mundo globalizado) y de grandes cambios políticos y militares. La crisis repercutió directamente sobre el gasto militar y la producción de armamentos, es decir, dos aristas en las cuales la URSS había resaltado y competido a lo largo del siglo XX, pero cuyas cifras cayeron de forma significativa en la última década. Si bien esta reducción –aunada a la disolución de la URSS- favoreció la firma de pactos tales como los Tratados de Reducción de Armas Estratégicas 1 y 2 (START 1 y START 2, por sus siglas en inglés), a nivel estatal provocó que Rusia perdiera su posición como superpotencia militar.

En general, el mandato presidencial de Yeltsin estuvo marcado por problemas económicos, políticos y sociales que acrecentaron su impopularidad y desembocaron en su renuncia el 31 de diciembre de 1999, dejando como presidente interino al Primer Ministro Vladimir Putin. Para entonces, Rusia ya había cedido una parte de su área de influencia a la OTAN (con la anexión de Polonia y República Checa) y había sido incapaz de negociar una adaptación al Tratado FACE que fuera favorable a sus intereses.

Sin embargo, con la llegada de Putin a la presidencia oficial el 7 de mayo del 2000 la política exterior de Rusia tomaría un nuevo sentido, con el claro objetivo de reposicionar al Estado como una fuerza económica y militar en la región euroasiática, como un actor importante en Europa Occidental, y como un contrapeso para Estados Unidos y su Alianza Noratlántica. Finalmente, la administración de Putin se ocuparía en devolver a Rusia sus capacidades militares.

Para tales fines, en junio del 2000 el Jefe del Estado Mayor ruso -Anatoly Kvashnin- recomendó al presidente que el gasto destinado al desarrollo de los armamentos nucleares fuera dirigido a los convencionales, pues como ya hemos

explicado, Rusia había quedado desventajada ante un ataque de este tipo proveniente de cualquier frente. Por supuesto, un incremento de las armas convencionales afectaría directamente el objetivo del Tratado FACE, cuyo cumplimiento dejaba de ser menester para Rusia dado el desbalance de fuerzas con respecto de la OTAN.

Con el fin de incrementar la seguridad nacional en materia militar, Kvashnin planteó los cuatro requerimientos geopolíticos de Rusia¹⁹³:

1. Luchar por la integridad territorial de la Federación Rusia. Aplacar los movimientos separatistas del Cáucaso, particularmente a Chechenia.
2. Reforzar la relación con los estados fronterizos. En este sentido, insistir en la neutralidad política y militar de las ex repúblicas soviéticas; no permitir que la OTAN se extendiera hacia los países Bálticos o Ucrania; y tampoco consentir que Asia Central cayera bajo la influencia china.
3. Crear una esfera de influencia a lo largo de la CEI y hasta el territorio posible de Europa del Este. Restaurar la cantidad de fuerzas militares con el fin de recuperar la balanza de poder con la OTAN.
4. Fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas rusas, particularmente en la ejecución de operaciones militares al interior y exterior del país, para no repetir el fracaso ocurrido durante la Guerra de los Balcanes.

En un primer momento podría parecer que las sugerencias de Kvashnin iban encaminadas al enfrentamiento directo con Estados Unidos, pues sugerían el incremento de las capacidades rusas en combate. No obstante, el objetivo del Jefe del Estado Mayor era dictar las pautas para que Rusia se reinsertara en el juego militar como un actor capaz de competir indirectamente contra Estados Unidos, en la lucha por áreas de influencia, mercados y recursos naturales. La propuesta de Kvashnin agradó a Putin porque se acoplaba a la realidad económica del país. Por el momento, no era necesario destinar la totalidad del gasto militar al programa nuclear, pues el gobierno de Moscú ya no entraría en una guerra de este tipo con su contraparte en Washington.

Además, la política militar de Kvashnin también se ajustaba a los objetivos de política comercial de Putin, a saber: revitalizar la economía con Occidente, convertir a

¹⁹³ Tomados de Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; *Op. Cit*; p. 58.

China en un aliado económico y recuperar su lugar en la transferencia de armas a nivel mundial.

En esta misma línea, Putin aprobó el 28 de junio del 2000 un Nuevo Concepto de la Política Exterior rusa, en el que resaltó la importancia de mantener la seguridad, la soberanía y la integridad territorial del país¹⁹⁴. En este concepto se mencionaba como esfera de influencia a Europa Oriental, el Cáucaso, Asia Central y Medio Oriente. Estas regiones serían procuradas por la nueva administración para evitar una nueva ampliación de la OTAN. Asimismo, el Concepto hacía énfasis en el uso de la fuerza militar como el instrumento más importante para la defensa de la seguridad nacional y para el incremento del poder internacional. Se trataba de una vuelta a la *realpolitik*, luego del fracaso de la insípida política exterior de Yeltsin, con el fin de restaurar el balance de poder perdido. Tal sería la línea a seguir de la Doctrina Militar.

Pero la insistencia por parte de Rusia en incrementar las capacidades militares no podría entenderse en su totalidad sin examinar lo que sucedía del otro lado del mar, es decir, en el seno de gobierno estadounidense. La Doctrina Militar de Putin no sólo era alimentada por la cuarta ampliación de la OTAN. A este hecho se vio sumada la política exterior de Estados Unidos -liderada por el presidente George W. Bush- hacia su enemigo ex socialista. A propósito de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos también replanteó su estrategia de seguridad nacional, la cual se vería fortalecida por nuevos planes de rearme convencional y nuclear.

El 9 de marzo del 2002, el gobierno en Washington anunció tales objetivos por medio de la llamada Revisión de la Postura Nuclear (RPN). En la misma, no sólo dejaba entrever su interés por hacer de las armas nucleares la base de su seguridad nacional, sino que también señalaba las circunstancias bajo las cuales éstas podrían ser utilizadas contra posibles “estados bribones”, a saber: China, Rusia, Irán, Iraq, Libia, Corea del Norte y Siria.

Hasta antes del 11 de septiembre, la noticia de un posible rearme nuclear por parte de Estados Unidos hubiera sorprendido al mundo entero, pues apenas una década antes se habían cristalizado los tratados que darían comienzo a una época de

¹⁹⁴ Sánchez Ramírez, Pablo Telman; *Razón y Poder: Rusia, una potencia en el siglo XXI*. Miguel Ángel Porrúa – Tecnológico de Monterrey, México, 2005, p. 80.

desarme nuclear auspiciada por la adopción de una agenda internacional de seguridad humana, como se explicó en el primer capítulo de este trabajo.

Sin embargo, con los ataques terroristas del 9/11 la agenda internacional del gobierno estadounidense ubicó como primer objetivo combatir el terrorismo en cualquiera de sus formas, siempre que éste representara una amenaza a la seguridad del Estado. A partir de entonces, el rearme nuclear se planteó como la vía más efectiva para combatir dicho problema. Pronto, el gobierno comenzó a destinar altísimas sumas de dinero al proyecto nuclear, como lo hiciera varias décadas atrás cuando su enemigo era la Unión Soviética.

Aunado al rearme nuclear, el gobierno de Bush anunció su deseo de crear un Sistema Nacional de Defensa Antimisiles, para proteger al territorio estadounidense de cualquier ataque por parte de los estados bribones. En este sentido, se deberían colocar dos escudos antimisiles¹⁹⁵ sobre Europa Central: uno en Polonia y otro en República Checa, es decir, los recién incluidos miembros de la OTAN. Pero para llevar a cabo dicho plan, Estados Unidos debería abandonar el Tratado ABM, pues sus escudos antimisiles operarían gracias a misiles de corto, mediano y largo alcance.

El Tratado ABM había sido firmado por Estados Unidos y la URSS el 26 de mayo de 1972, con el objetivo de limitar el número de sistemas de misiles antibalísticos utilizados para defender ciertos lugares estratégicos contra misiles que tuvieran carga nuclear. En el Tratado se limitaba también el número de armas y radares permitidos; se acordaba ubicar los misiles tan sólo en los territorios nacionales; y se pactaba no fabricar ningún sistema distinto al de las bases fijas terrestres ya existentes. Finalmente, el ABM también prohibía el desarrollo de sistemas nacionales de defensa anti-misiles.

En aras de colocar sus escudos antimisiles sobre Polonia y República Checa, Estados Unidos hizo pública su retirada del Tratado ABM el 13 de junio del 2002. Inmediatamente, el gobierno ruso tradujo tal acción como una afrenta directa, pues de los “estados bribones” Rusia era el país más cercano. Además, los gobiernos polaco y checo se habían mostrado recelosos de Rusia desde que lograron su ingreso a la

¹⁹⁵ Un escudo antimisiles es un dispositivo formado por una serie de lanza misiles , éste tiene por objetivo bloquear el paso de otro misil que cruce el espacio aéreo protegido.

OTAN. Estados Unidos reforzó su decisión de abandonar el ABM alegando que éste era “una reliquia de la Guerra Fría, y por lo tanto, un anacronismo que no garantizaría los intereses de la seguridad estadounidense en el mundo actual”¹⁹⁶. Paradójicamente, Rusia pensaría lo mismo del FACE pocos años después.

La posición estadounidense de retirarse unilateralmente del ABM para desarrollar su Sistema Nacional de Defensa Antimisiles provocó la tensión de las relaciones bilaterales con Rusia. No sólo por la cuestión de los escudos antimisiles, también por que el ABM estaba estrechamente vinculado a otros treinta acuerdos de seguridad. El Kremlin calificó la acción de la administración Bush como “una amenaza a la disuasión y a la estructura del control de armamentos”¹⁹⁷. Pero por sobre todos los argumentos, Rusia condenó el abandono estadounidense porque sabía que aquello implicaría una nueva carrera armamentista, para la cual no contaba con las suficientes capacidades económicas ni militares.

El fin del ABM y el plan de instauración de escudos antimisiles se sumaron a la cuarta ampliación de la OTAN para incrementar el poderío militar de Estados Unidos sobre Europa, afectando también la cantidad de armamentos convencionales y nucleares que serían desplegados sobre territorio del FACE. Poco a poco –y a pesar de su Doctrina Militar- Rusia veía afectada su presencia e influencia en el territorio ex soviético. El avance de Estados Unidos y su alianza militar se consolidaría con la quinta ampliación de la OTAN hacia un territorio de suma importancia para Rusia: los países Bálticos.

2.3.2.3. Segunda ampliación de la OTAN hacia Europa Oriental: la importancia de los países Bálticos.

Tras la incorporación de Polonia y República Checa a las filas de la OTAN en 1999, el gobierno ruso insistió en promover la neutralidad del resto de sus ex repúblicas soviéticas. Como se mencionó anteriormente, en el año 2000 el Jefe del Estado Mayor fue puntual y directo al resaltar la importancia de mantener a los países Bálticos fuera

¹⁹⁶ Sánchez Ramírez, Pablo Telman; *Op. Cit*; p. 82.

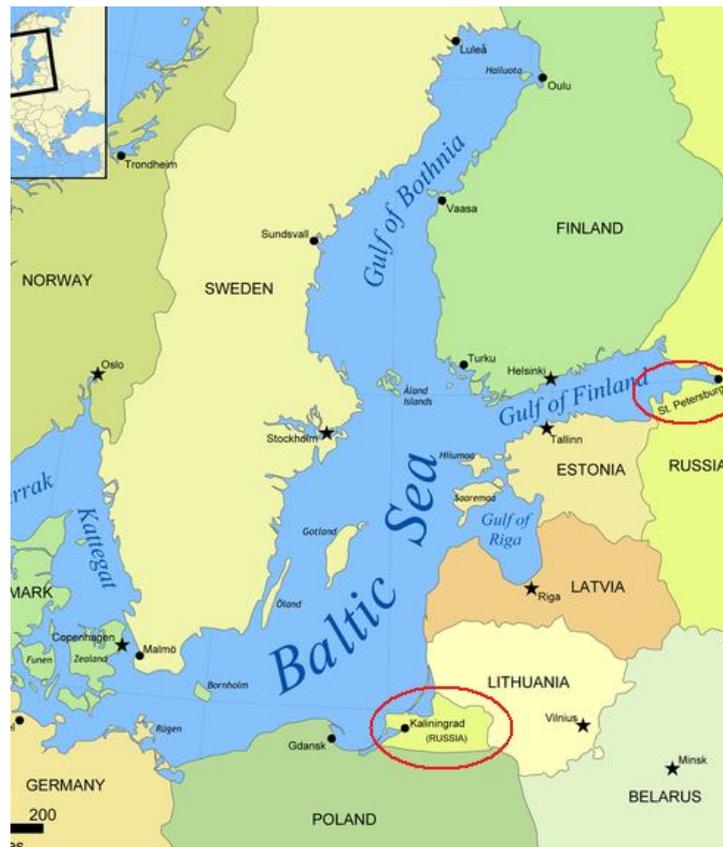
¹⁹⁷ *Ibíd.*

de la Alianza Noratlántica. La advertencia de Kvashnin no era fortuita, pues desde 1997 la OTAN había declarado que el proceso de ampliación no estaría completo hasta que todas las democracias de Europa fueran parte de la Alianza.

También en 1997 el ex Secretario de Defensa de Estados Unidos –James Schlesinger- mencionó que los países Bálticos se encontraban expuestos ante un ataque convencional por parte de Rusia, en aras de recuperar territorio perdido tal como había sucedido ya en Georgia y Moldavia. Schlesinger advirtió que para defender a los Bálticos de una posible agresión rusa serían necesarios los armamentos nucleares de la OTAN.

Gráfico 4

Mapa del Mar Báltico y ubicación de Kaliningrado y San Petersburgo



Tomado de: Einstein, Norman; *Map of the Baltic Sea*, 2006. Disponible en: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Baltic_Sea_map.png?uselang=es

El gobierno ruso reprobó la premisa de Schlesinger, pues ésta implicaba el acercamiento de las fuerzas armadas aliadas a una de sus fronteras más estratégicas:

el Distrito de Leningrado. Si la OTAN se expandía hacia los Bálticos estaría a tan sólo 90 millas de San Petersburgo. Además “con Polonia y Lituania como miembros [de la Organización] el enclave ruso de Kaliningrado sería separado físicamente del resto de Rusia por un cinturón de países noraliados”¹⁹⁸, lo que podría imposibilitar el tránsito terrestre. La ubicación geográfica de ambos puntos –San Petersburgo y Kaliningrado– con respecto de Polonia y los países Bálticos puede observarse en el Gráfico 4.

El enclave de Kaliningrado fue adquirido por la URSS luego de la Segunda Guerra Mundial. En el pasado perteneció a la Prusia Oriental y sirvió de pretexto para la invasión germana a Polonia a principios del siglo XX. Durante la era soviética, Kaliningrado formaba parte de la Flota Soviética en el Mar Báltico; pero luego de la desintegración, la Flota perdió el 80% de sus bases y el 60% de sus astilleros y plantas de reparación. En la actualidad, su puerto es el único en el Mar Báltico que se mantiene libre de hielos a lo largo del año. Desde que Rusia perdió control sobre los países Bálticos, este enclave representa un punto geoestratégico de gran importancia comercial y militar.

Con el objetivo de preservar su acceso sur al Mar Báltico, en 1996 Rusia propuso a Polonia la creación de una carretera que comunicara al país eslavo con su enclave pasando por territorio polaco, pero ésta se negó. Frente al fracaso de la negociación con Polonia, el gobierno en Moscú gestionó en 1997 un acuerdo con los países Bálticos para promover la seguridad. Yeltsin propuso a los gobiernos de Estonia, Letonia y Lituania un sistema de seguridad “3+1”, que implicaría el recorte de un 40% de su personal de infantería en la zona, además de MFCS en aspectos económicos, ambientales y humanitarios. La condición que el Kremlin impuso a los países Bálticos para desplegar dicho sistema de seguridad radicaría en que éstos rechazarían el ingreso a la OTAN. Desafortunadamente para Rusia, la negativa de las ex repúblicas soviéticas fue inmediata.

Luego de la primera ampliación de la Alianza Noratlántica hacia los antiguos miembros de la OTV, ésta y Rusia comenzaron un periodo de relaciones agrídulces marcadas por los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la retirada estadounidense del ABM. No obstante, el 28 de mayo de 2002, durante la Cumbre de Jefes de Estado y

¹⁹⁸ Sánchez Pereyra, Antonio; *Op. Cit*; p. 128.

Gobierno OTAN-Rusia celebrada en Roma, se creó el Consejo OTAN-Rusia (COR). En éste, se sustituyó la fórmula “19+1” por una “a 20”, en la que Rusia tendría voz en las decisiones que tomaran los Aliados. El principal fin del COR era estabilizar las relaciones con el gobierno de Putin, pues éstas podrían volverse a tensar con una nueva ampliación hacia el este europeo.

Medio año después de la creación del COR, la OTAN anunció formalmente sus intenciones de adherir a Bulgaria, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania. Como era de esperarse, el gobierno ruso manifestó su descontento, alegando que Estados Unidos se estaba valiendo de su intervención en Afganistán para utilizar sus bases militares cercanas a Rusia (en Bulgaria, Rumania y Asia Central) con el fin de rodearla. En respuesta al anuncio de la OTAN, Rusia aceleró la creación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) con Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

La quinta ampliación de la OTAN se cristalizó el 29 de marzo del 2004. Inmediatamente, las fuerzas aliadas comenzaron su patrullaje aéreo sobre el territorio de los países Bálticos, mismo que continuará hasta 2018 según las últimas noticias¹⁹⁹. Rusia expresó su rechazo a la integración de los siete nuevos miembros y el patrullaje de los aviones F-16. En respuesta, la OTAN lamentó que el gobierno de Putin aún mantuviera fuerzas convencionales en Moldavia y Georgia. Ambos actores señalaron que el comportamiento del otro violaba los acuerdos del Tratado FACE, pero ninguno estaba dispuesto a ceder ni política ni militarmente sobre sus zonas de influencia.

Para los países Bálticos, el ingreso a la Alianza Noratlántica ha favorecido el fortalecimiento de sus seguridades nacionales, pues condenan su pasado comunista – rechazaron ser parte de la CEI- y se mantienen recelosos ante una posible agresión armada rusa. Por tal razón, su política exterior hacia Moscú se ha mantenido negativa en lo referente al tránsito a Kaliningrado.

Desde su ingreso a la OTAN, tanto Polonia como Lituania han favorecido la creación de un cerco militar alrededor de Kaliningrado, con el fin de evitar una inclusión armada proveniente de Rusia bajo el pretexto de defender a sus connacionales que

¹⁹⁹ Cfr; Kubani, Samuel; *OTAN prolonga hasta 2018 misión de patrullaje aéreo de países Bálticos*. RIA Novosti: Defensa, Rusia, 9 de febrero de 2012. Disponible en: <http://sp.rian.ru/Defensa/20120209/152675316.html>, consultado el 15/04/12 a las 20:00 hrs.

habitan en la región. Además, ambos países han intervenido en el tránsito de ciudadanos y fletes rusos. Las minorías rusas han acusado a los gobiernos polaco y lituano de discriminación y privación de sus derechos civiles. Por su parte, los aludidos acusan a Rusia de promover las revueltas de su población en Kaliningrado para impedir el acceso de las ex repúblicas soviéticas a los organismos occidentales, particularmente a la OTAN²⁰⁰.

La instauración de bases militares noraliadas en varios puntos cercanos a la amplia frontera rusa con los países de Europa Oriental y Asia Central fueron la última acción que el gobierno comandado por Putin soportó antes de anunciar su retirada definitiva del Tratado FACE. Para entonces, era claro que la lógica original del Tratado se había perdido y no se vislumbraba una fórmula que pudiera restablecer ni el balance de fuerzas convencionales ni los topes nacionales planteados en el Acuerdo de Adaptación. El FACE estaba a punto de ser abandonado por una de sus principales partes, tal como sucedió en 2002 con el Tratado ABM. La retirada rusa se explicará a continuación.

2.3.2.4. La suspensión del Tratado por parte de Rusia en 2007.

Cuando el 14 de julio del 2007 el gobierno de Vladimir Putin anunció su retirada del FACE la comunidad internacional se mostró incrédula. Muchas fueron las versiones que aparecieron en la prensa y que pretendieron dar una explicación a dicha acción, y sólo algunas cuantas rescataron la verdad del problema: las relaciones Rusia-Estados Unidos y Rusia-OTAN habían comenzado a deteriorarse desde inicios del nuevo siglo, como hemos descrito en los apartados anteriores.

En el 2002, el gobierno ruso se mostró sorprendido y decepcionado cuando Estados Unidos anunció su retirada del Tratado ABM. Si bien era cierto que la nueva administración del gobierno estadounidense -a cargo de George W. Bush- estaba por emprender un plan de rearme general como respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre, la contraparte rusa no admitía que dicho plan pretendiera la cancelación

²⁰⁰ Cfr; *Ibidem*; p. 129.

de un acuerdo bilateral que había resultado tan importante para ambas partes pocos años atrás²⁰¹. Sin embargo, Washington no dio marcha atrás.

A nivel euro-estratégico, las relaciones entre Rusia y Estados Unidos se tensaron tras la segunda ampliación de la OTAN hacia el Este. Como se mencionó en apartados anteriores, la primera ampliación de la Alianza Noratlántica hacia las ex Repúblicas Soviéticas, en 1999, no representó en principio un problema serio para Moscú por que Washington se comprometió a no desplegar sobre los nuevos miembros de la OTAN ningún tipo de armas de combate ni armas nucleares. Sin embargo, poco después se rompió tal promesa. Inmediatamente después de la adhesión de Polonia, República Checa y Hungría, se instauraron nuevas bases militares que incrementaron la presencia convencional y nuclear de la OTAN sobre Europa.

Con la anexión de los países Bálticos en 2004, el gobierno de Putin expresó abiertamente que la expansión de la OTAN y el despliegue de tropas estadounidenses sobre los continentes europeo y asiático –en aras de combatir al terrorismo- parecían tener como objetivo paralelo rodear a Rusia. El hecho de que Estonia, Letonia y Lituania formaran ahora parte de la OTAN sensibilizó a Rusia por tres razones²⁰²:

- 1) Los países Bálticos no formaban parte del FACE porque al momento de la firma de los Acuerdos de Tashkent la URSS no previó que éstos dejarían de ser parte intrínseca de su área de influencia; y ahora que pertenecían a la OTAN podrían servir como almacén de armamento, o bien, como punto de posicionamiento de misiles anti balísticos, y cualquiera de las dos opciones afectaría la seguridad rusa.
- 2) Bulgaria y Rumania constituían zonas flanco donde a partir de ese momento la OTAN tendría derechos para desplegar armamento. Esto contradecía las demandas que Rusia venía haciendo desde 1993 con respecto de los flancos al interior de su propio territorio estatal.

²⁰¹ Cfr. Peirotti, Sol; *Rusia suspende su participación en el Tratado CFE*, en Reporte Cáucaso, Rusia, Septiembre de 2007. Versión en línea disponible en: http://www.reportecaucaso.com/analisis/index.php?option=com_content&view=article&id=70:putin-cfe&catid=37:articulos-actualidad&Itemid=64, consultado el 15/11/09 a las 19:00 hrs.

²⁰² Zellner, Wolfgang; *Can This Treaty Be Saved? Breaking the Stalemate on Conventional Forces in Europe*, Arms Control Association. Disponible en: http://www.armscontrol.org/act/2009_09/Zellner, consultado el 1/11/09 a las 20:00 hrs.

- 3) Con la nueva ampliación quedaría totalmente desarticulado el balance de fuerzas en Europa, pactado por el FACE, y sería imposible echar a andar un plan alternativo de topes nacionales, como lo sugería el Acuerdo de Adaptación.

A causa de esta segunda ampliación hacia el Este, Rusia también reforzó su posición con respecto al Acuerdo de Adaptación: no lo ratificaría hasta que la OTAN resolvería la cuestión de los flancos y aceptara restablecer el balance de fuerzas. Esta situación fue aprovechada por algunos estados de Europa para exigir a Rusia que cumpliera con ciertas obligaciones adquiridas durante la Cumbre de Estambul de 1999, pues sólo así éstas ratificarían el Acuerdo de Adaptación. Paradójicamente, aquellas obligaciones nada tenían que ver con el FACE. De esta manera comenzó un juego político en el que los Estados Parte se acusaron los unos a los otros, poniendo como condición la ratificación del Acuerdo de Adaptación.

La delicada situación a la que se enfrentaba el FACE se vio empeorada por la insistencia estadounidense de instalar sus escudos antimisiles en Polonia y República Checa. Putin calificó el plan de Bush como una acción ofensiva hacia Rusia, justo en el momento en el que las relaciones con respecto de la seguridad europea se encontraban más deterioradas. Inmediatamente, Bush negó las acusaciones de Putin, pero los gobiernos de Polonia y República Checa desmintieron el discurso. Ninguna de las dos ex Repúblicas Soviéticas deseaba mostrarse vulnerable frente a Rusia, por el contrario, admitían que el establecimiento de los escudos antimisiles también iba dirigido a la defensa del territorio con respecto de las fuerzas militares del Kremlin.

Motivado por todas las razones anteriores, el gobierno de Putin hizo oficial su retirada del Tratado FACE. La prensa internacional difundió la noticia a nivel mundial, mientras algunos Estados Parte manifestaban su decepción. Por medio de un documento explicativo, el gobierno ruso enumeró los motivos que lo habían orillado a tomar tal decisión²⁰³:

- 1) Consideraba que la decisión de retirar sus tropas de la frontera con Georgia y Moldavia (algo que se le acusaba desde 1999) era algo que no competía al FACE.

²⁰³ Zellner, Wolfgang; *Can This Treaty Be Saved?... Op. Cit.*

- 2) Exigía la firma del Acuerdo de Adaptación por parte de los países Bálticos, para evitar el despliegue de fuerzas de la OTAN en la frontera rusa.
- 3) Denunciaba que por medio de la ampliación del 2004, la OTAN había sobrepasado el límite de fuerzas convencionales acordadas por el FACE.
- 4) Pedía, nuevamente, que se abolieran los flancos del Cáucaso del Norte y Leningrado como forma de compensar a Rusia ante la ampliación de la OTAN.
- 5) Exhortaba que el Acuerdo de Adaptación fuera renegociado y modernizado.

Los meses siguientes, líderes políticos y analistas internacionales auguraron el fin inevitable del régimen establecido por el FACE. Todo parecía un callejón sin salida; ni Rusia estaba dispuesta a volver, ni Estados Unidos estaba dispuesto a abandonar su plan del escudo antimisiles, ni la OTAN –en general- estaba dispuesta a aceptar un nuevo ajuste del Tratado original para restablecer el balance de fuerzas, ni los toques nacionales. Finalmente, con Rusia fuera del sistema de limitación de armamentos sugerido por el FACE, y con la OTAN ampliándose hacia el Este Europeo, el Tratado perdería su razón de existir.

En este capítulo hemos examinado a profundidad las causas que propiciaron el deterioro del Tratado FACE. Hemos también comprobado nuestra hipótesis general: El deterioro del Tratado FACE se produjo por dos factores; primero, por la reconfiguración de las fuerzas político-militares en el continente europeo a partir del fin de la Guerra Fría; y segundo, por la inobservancia simultánea de sus principales Partes, la Federación Rusa y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En el capítulo que presentaremos a continuación procederemos a analizar la ausencia del FACE y su repercusión en el marco de seguridad regional, principalmente a luz de la Teoría de los Complejos Regionales de Buzan y Waever que explicamos anteriormente.

III. CONSECUENCIAS DE LA CRISIS DEL TRATADO FACE EN EL MARCO DE SEGURIDAD REGIONAL

En el Capítulo anterior nos evocamos a estudiar al Tratado FACE en su generalidad, es decir, su importancia en la esfera del desarme y la limitación de armamentos, sus antecedentes, el contexto internacional en el que surgió, su proceso de negociación, su contenido, los problemas que enfrentó para ser cumplido y las razones que causaron la suspensión del mismo por parte de Rusia en 2007. Una de las principales hipótesis del Capítulo anterior señalaba que el deterioro del FACE respondía a dos factores. En primer lugar a la reconfiguración de las fuerzas político-militares en Europa tras el fin de la Guerra Fría. Y en segundo lugar a la inobservancia simultánea de Rusia y la OTAN.

A lo largo de las líneas pasadas nos esforzamos en comprobar la pertinencia de esta hipótesis, y en el camino descubrimos que Rusia tuvo que lidiar con la peor parte durante el tiempo que participó como Estado Parte en el Tratado. No sólo se hizo caso omiso a sus reclamos respecto a las zonas flanco, sino que también debió soportar que la Alianza Noratlántica llegara hasta sus fronteras y amenazara con ubicar un escudo antimisiles. Por estas razones, Rusia abandonó el régimen del Tratado y emprendió sus propios planes para recuperar el balance militar con respecto de la OTAN y así coadyuvar al fortalecimiento de su imagen al exterior en términos generales.

Con Rusia fuera del régimen de limitación de armas convencionales, el FACE perdió una de sus principales partes. La suspensión rusa dispersó la desconfianza entre los países europeos y causó el temor de que iniciase una nueva carrera armamentista en el continente. De esta manera, el Tratado entró en un periodo de crisis que no pudo ser resuelto por negociaciones posteriores. Y las consecuencias pronto se dejaron sentir sobre toda Europa, en aspectos que iban más allá de las armas convencionales.

Para explicar por qué el deterioro del FACE ha tenido una repercusión no sólo en el plano militar, sino en una buena parte del marco de seguridad regional europeo retomaremos la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional de Barry Buzan y Ole Waever que estudiamos en el Capítulo 1. Haremos un breve repaso de la misma para poder aplicarla al caso del FACE con mayor claridad. De acuerdo con esta Teoría, debido a la regionalización del mundo –por cuestiones de vecindad geográfica e

interdependencia económica- los estados en la actualidad hacen frente a sus problemas de seguridad a través de complejos regionales. Estos complejos regionales son “un conjunto de unidades cuyos procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan íntimamente relacionados que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos de manera individual, sino a través de racimos regionales”²⁰⁴. En otras palabras, los problemas que amenacen la seguridad de un Estado pueden afectar al complejo en su conjunto, ya sea parcial o totalmente.

Buzan y Waever también señalan que la agenda de seguridad regional de los complejos se compone de una serie de sectores temáticos o *niveles de seguridad*. En el Capítulo 1 se indicó que en esta agenda multinivel se pueden distinguir cinco sectores: el militar, el ambiental, el económico, el societal y el político²⁰⁵. Todos estos se encuentran interconectados dentro del racimo, por lo que la amenaza de uno puede repercutir sobre el otro. Además, en esta agenda multinivel convergen diversos temas o “seguridades” que forman parte de un todo pero se fragmentan para su análisis. Por ejemplo, la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria, la seguridad social y la seguridad energética. Todas estas forman parte del enfoque de seguridad humana que ya hemos explorado con anterioridad.

Bajo esta lógica, la hipótesis central del presente Capítulo apunta que el deterioro del FACE es una amenaza a la seguridad regional europea, pues implica el fin del régimen de limitación de armas convencionales. Asimismo, esta amenaza tiene consecuencias sobre dos niveles de la seguridad en el continente. En primer lugar sobre la esfera militar y el desarme. Y en segundo lugar sobre la seguridad energética de Europa.

Con el fin de comprobar esta hipótesis el Capítulo se dividirá en tres apartados. En el primer apartado efectuaremos una revisión de la crisis del Tratado posterior a la suspensión de Rusia. A lo largo de la misma, examinaremos la reacción de los Estados Parte del FACE frente a la decisión rusa; haremos un balance de las contribuciones del Tratado a la seguridad europea; reflexionaremos en torno a lo que implicaría el fin del FACE; y finalmente exploraremos las opciones que han sido propuestas para revitalizar

²⁰⁴ Buzan, Barry y Ole Waever; *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Op. Cit. p. 35.

²⁰⁵ Véase el punto 1.2.3.

el régimen de limitación de armas convencionales. Al final del apartado se expondrá la propuesta elaborada por la autora de este trabajo de investigación.

En seguida comenzaremos a estudiar las repercusiones de la crisis sobre el complejo de seguridad regional. En el segundo apartado ahondaremos en el impacto que ha tenido el deterioro del FACE sobre la esfera militar. Para ello, inspeccionaremos si las tendencias en cuanto a gasto militar, producción y transferencia de armas convencionales en Europa han aumentado desde que comenzó el impasse del Tratado. Posteriormente, examinaremos la situación actual de otros tratados regionales diseñados para regular el uso de la fuerza convencional. Después, revisaremos en qué estado se encuentran las relaciones Rusia-OTAN luego de la suspensión rusa. Y finalmente, estudiaremos el tema del escudo antimisiles de la OTAN para intentar determinar si éste representa una amenaza para Rusia.

En el tercer y último apartado hablaremos sobre las implicaciones en materia de seguridad energética. Durante el mismo descubriremos que Rusia suspendió el FACE como parte de una estrategia para reposicionarse como una potencia regional capaz de hacer frente a la influencia de Estados Unidos y la OTAN. En este sentido, uno de los factores de poder que ha utilizado el Kremlin para tal fin ha sido su dominio sobre la red de gaseoductos que abastecen a Europa. Por tal razón, en el tercer apartado analizaremos las nuevas políticas transimperialistas de Rusia; descifraremos el estado de las redes comerciales del petróleo y el gas; resaltaremos la relevancia de un conflicto armado ocurrido entre Georgia y Rusia en 2008 que tuvo implicaciones energéticas; y expondremos el caso de Ucrania como un puente entre Rusia y occidente.

3.1. Recuento de la situación posterior a la retirada de Rusia: reacciones, balances y soluciones.

En este primer apartado del Capítulo 3 revisaremos la crisis del FACE luego de la suspensión por parte de Rusia. A lo largo del mismo, nos ocuparemos en examinar la reacción de los Estados Parte frente al incierto futuro del Tratado. También efectuaremos un balance de las contribuciones del Tratado a la seguridad Europea y

las implicaciones que podría tener su fin. Finalmente, luego de haber realizado el análisis correspondiente, procederemos a examinar las opciones que han surgido desde 2008 para revitalizar el régimen de limitación de armas convencionales. De esta manera, en las conclusiones del apartado podremos considerar una propuesta propia, elaborada por la autora del presente trabajo de investigación.

3.1.1. Reacción de los Estados Parte ante la crisis del FACE.

La mañana del 12 de diciembre del 2007 se anunció la suspensión oficial del FACE por parte de Rusia. Pocos minutos después, las agencias informativas a nivel internacional difundían la noticia, haciendo énfasis en las razones que el presidente ruso –Vladimir Putin- había enumerado para respaldar la decisión de su país. Tan pronto como fueron avisados de la situación, los gobiernos de los Estados Parte manifestaron su opinión. Para la noche de ese mismo día un gran número de países involucrados ya habían reaccionado: mientras que algunos lamentaron la decisión de Putin, otros la condenaron.

Por supuesto, los primeros en reaccionar ante la nota fueron los altos mandos de la OTAN y el gobierno estadounidense. El portavoz de la Alianza Noratlántica, James Appathurai, dijo que “se trataba de un paso en la dirección equivocada, que los aliados lamentaban la decisión rusa y que consideraban que el Tratado constituía aún una piedra angular importante de la seguridad europea”²⁰⁶. Por su parte, la Casa Blanca se mostró decepcionada, pero aclaró que buscaría discutir con el Kremlin una salida alterna que no pusiera en jaque el futuro del régimen de limitación de armas convencionales en Europa. Inmediatamente después, el gobierno en Moscú se dijo abierto al diálogo siempre y cuando se cumplieran con las peticiones que Rusia había estado exigiendo desde la firma del Acuerdo de Adaptación. Tan sólo en tales declaraciones hechas el mismo día ya se dejaba entrever el futuro del FACE, como explicaremos más adelante.

²⁰⁶ BBC Mundo; *Rusia suspende, Occidente crítica*. En BBC World News, Londres, 12 de diciembre de 2007. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_6898000/6898709.stm, consultado el 22/09/12 a las 16:00 hrs.

Otros países como Polonia, Rumania y Alemania también expresaron su disgusto y agregaron que la suspensión rusa era tan sólo una estrategia política derivada de las elecciones próximas a celebrarse. Señalaron que Putin deseaba proyectar una imagen fuerte al exterior, con lo que ganaría la confianza de los votantes para su partido. Polonia en particular manifestó preocupación, pues sabía que la acción rusa era –en parte- una respuesta a los planes estadounidenses de instalar su escudo antimisiles en territorio polaco, y no descartaba que ahora Rusia desplegara misiles y otros armamentos convencionales en el suelo de Bielorrusia.

En sentido opuesto a la reacción occidental, los países miembros de la OTSC aplaudieron la decisión de Putin. La Organización -fundada a partir de la iniciativa rusa para afianzar su área de influencia en Europa Oriental y Asia Central- declaró su apoyo al Kremlin y resaltó que “había llegado el tiempo de repensar la seguridad en Eurasia”²⁰⁷. Otro personaje que respaldó a Rusia fue el ex líder soviético Mijail Gorbachov, quien diez y siete años atrás firmara el Tratado FACE original en nombre de la URSS. Gorbachov dijo que el Tratado había sido sobrepasado por los acelerados cambios en Europa y que Rusia no podría defender sus intereses nacionales si continuaba cumpliendo con el mismo.

En numerosas conferencias posteriores, el gobierno ruso aclaró que su retirada del FACE pretendía motivar la ratificación del Acuerdo de Adaptación por parte de los miembros de la OTAN. Incluso, llegó a reconocer que si los países noraliados lo hacían, Rusia podría volver a la lógica del Tratado. Sin embargo, también subrayó que para restablecer el cumplimiento del pacto sería necesario dar solución definitiva al problema de los flancos.

No obstante, la situación se tornó aún más grave cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia declaró que su gobierno ya no se vería obligado a permitir inspecciones por parte de la OTAN en sus bases militares, pues Rusia ya no estaba obligada a cumplir con los límites de armamentos convencionales fijados por el FACE. Tal declaración causó un clima de desconfianza entre los países vecinos. Ahora, Rusia podría militarizar sus fronteras con Polonia y los países Bálticos, tal como lo había hecho con Georgia y Ucrania en años pasados. Además, aseguraría su presencia

²⁰⁷ *Ibid.*

definitiva en el Cáucaso y el permiso por parte del gobierno ucraniano para mantener flotas rusas en sus costas del Mar Negro hasta el 2017. Y finalmente, Rusia abandonaría cualquier intención por retirar sus tropas de Moldavia.

De 2008 a la fecha han surgido diversas propuestas para solucionar la crisis en la que Rusia dejó al Tratado. En su gran mayoría, las propuestas han emanado de Estados Unidos, tanto de sus centros de investigación como del gobierno mismo. En 2010, la administración de Barak Obama procuró retomar las discusiones “a través del desarrollo de un marco preliminar para nuevas negociaciones que permitieran reforzar el régimen de Tratado, pero a mediados de 2011, las conversaciones fueron paradas por Rusia, quien se negó a la opción de reanudar el cumplimiento del FACE original”²⁰⁸. En últimas fechas, el Kremlin ha sugerido que se renegocie el Acuerdo de Adaptación, con el fin de adecuarlo a la nueva situación europea. Sin embargo, los países noraliados se han negado.

Frente a la negativa del Kremlin, el Departamento de Estado estadounidense anunció en noviembre de 2011 –a través de un comunicado de prensa- que el gobierno dejaría de realizar ciertas obligaciones del FACE con respecto a Rusia, con lo que se pondría el provenir del Tratado en graves problemas. La portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores dijo que “Estados Unidos ya no aceptaría ninguna inspección por parte de Rusia en las bases militares pactadas bajo el FACE, y tampoco proveería a dicho gobierno de las notificaciones anuales y los datos militares pedidos por el pacto”²⁰⁹. Para concluir, la portavoz remató la decisión estadounidense asegurando que los miembros de la OTAN serían invitados a actuar de la misma manera.

A la fecha, Estados Unidos aún cumple con sus obligaciones adquiridas por medio del Tratado, incluidos el respeto a los límites de armamentos convencionales, las inspecciones de otros Estados Parte y la aportación de datos en materia militar. Aunque, claro está, ya no lo hace con Rusia. A pesar de todo, el gobierno de Obama aún desea llegar a un punto de acuerdo con su contraparte rusa, pues existe el temor

²⁰⁸ Collina, Tom; *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a Glance*. Arms Control Association, Estados Unidos, 2012. Disponible en:

<http://www.armscontrol.org/factsheet/cfe>, consultado el 22/09/12 a las 16:00 hrs. Traducción libre.

²⁰⁹ *Ibid.*

de que Rusia aumente su número de armas nucleares tácticas para defenderse de la superioridad convencional de la OTAN sobre Europa.

Cabe señalar que para Estados Unidos la decisión rusa de suspender el FACE es una acción inválida en el plano del derecho internacional. De hecho, en cada documento oficial donde el gobierno en Washington menciona el acto escribe la palabra *suspender* entre comillas. En un documento publicado por el Departamento de Estado en 2010, el gobierno señaló que:

“Rusia ‘suspendió’ la implementación de sus obligaciones contraídas por medio del FACE en Diciembre de 2007, luego de haber indicado que lo haría si los Estados Parte no ratificaban el Acuerdo de Adaptación y si no se abolía la cuestión de los flancos. Estados Unidos respondió [...] que la ‘suspensión’ del FACE no es posible, pues no existen las pautas en el Tratado para que se dé la misma. Por lo tanto, la ‘suspensión’ de Rusia no está justificada por el derecho internacional bajo las circunstancias citadas por Rusia”.²¹⁰

Como era de esperarse, los miembros de la OTAN han secundado a Estados Unidos en lo que respecta a esta observación, alegando que el Tratado no provee de mecanismos para ser suspendido.

Estados Unidos ha acusado a Rusia de retirarse del Tratado sin atender los compromisos contraídos en la Cumbre de Estambul y sin resolver el problema de su presencia militar en Georgia, Moldavia y los flancos al interior de su territorio. Por tales razones, se atribuye directamente al gobierno de Putin el fin del régimen de armas convencionales en Europa. Actualmente, Estados Unidos ya no comparte información estratégica regulada por el FACE con Rusia, al igual que Francia, Polonia y el Reino Unido. Estos tres últimos países han declarado abiertamente que no intercambiarían información con un país que unilateralmente abandonó el tratado más avanzado en materia de desarme convencional.

²¹⁰ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América; *Adherence to and compliance with arms control, nonproliferation, and disarmament agreements and commitments*. US Department of State, Estados Unidos, 2010. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/145181.pdf>, consultado el 08/08/12 a las 19:00 hrs. Traducción libre.

Luego de cinco años de incertidumbre y negociaciones fallidas, los analistas se preguntan si existe alguna salida para revivir el régimen del FACE, y si dicha salida podrá o no incluir a Rusia. Estados Unidos y sus aliados de la OTAN se muestran dispuestos a discutir con el gobierno en Moscú alguna fórmula que permita restaurar al Tratado, sin embargo, han subrayado que eso sólo será posible si Rusia acepta retirar sus tropas de Moldavia y Georgia. Por su parte, el gobierno ruso ha mantenido su postura inicial- aquella elaborada por Putin en 2007- al respecto de que no volverá a formar parte del FACE hasta que se renegocie el Acuerdo de Adaptación y todos los miembros de la OTAN lo ratifiquen.

Frente a tal panorama surge una interrogante ¿Es posible resolver la crisis del Tratado ante la lucha de intereses entre Estados Unidos y Rusia? Para dar respuesta a la misma es prudente repasar las contribuciones del FACE a la seguridad Europea (es decir, los grandes logros del Tratado) y las implicaciones que tendría permitir que el pacto deje de existir.

3.1.2. Contribuciones del FACE a la seguridad Europea.

Lejos de los discursos pesimistas de algunos políticos –tanto rusos como estadounidenses- que acusan al Tratado de ser una “reliquia de la Guerra Fría cuyo fin estaba predestinado”, el FACE constituyó un verdadero sistema de limitación militar entre los Estados Parte, incluidas las dos grandes superpotencias de la época, cuatro de los cinco países del Consejo de Seguridad de la ONU y la recién unificada Alemania.

Por tal razón, adoptar una postura que sugiera menospreciar la relevancia del Tratado implicaría ignorar las importantes contribuciones que éste aportó al fortalecimiento de la seguridad en el continente europeo. No sólo durante la década de los años noventa, sino también en los primeros años del siglo XXI. En el capítulo anterior del presente trabajo nos ocupamos en examinar las causas por las cuales tanto Estados Unidos y su Alianza Noratlántica como Rusia propiciaron el deterioro del FACE; sin embargo, ahora es momento de resaltar las aportaciones del Tratado al supercomplejo de seguridad europeo desde 1992 (año en el que entró en vigor) hasta el 2007.

En primer lugar, debemos resaltar que el FACE fue el primer tratado de limitación de armamentos que logró regular la posesión y la utilización de armas convencionales en la historia contemporánea. Durante el siglo XX fueron firmados numerosos pactos encaminados a la regulación de armas de destrucción masiva –como el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares o la Convención sobre Armas Biológicas- y de algunos sistemas convencionales aislados –como la Convención sobre Ciertas Armas Inhumanas-, pero ninguno se centró en el tema de las armas convencionales. En este sentido, sólo se concretaron esfuerzos como el COCOM para promover la transferencia de las mismas. Nunca antes se había instaurado un régimen de limitación tan avanzado como el FACE. Por tal razón, este Tratado vanguardista sólo podría aplicarse en el continente que sufrió los estragos de las Guerras Mundiales.

Sobre esta misma línea, el novedoso Tratado FACE también logró reunir en la mesa de negociación a dos rivales que se disputaban la repartición política e ideológica de Europa. Las altas autoridades de Estados Unidos y la URSS abandonaron sus respectivos planes de acumulación de poder, y en su lugar adoptaron el FACE como tema urgente en la agenda de seguridad de sus aliados europeos.

En un inicio, la firma del Tratado disipó los temores de que estallara una nueva guerra convencional en Europa derivada de la carrera armamentista entre Washington y Moscú. Además, el balance de fuerzas convencionales pactado entre la OTAN y la OTV marcó por primera vez la limitación recíproca entre dos grandes alianzas militares, cuyos líderes habían mantenido una profunda rivalidad a lo largo de casi cinco décadas.

En los años que comprendieron la firma y la ratificación, el FACE fue capaz de adaptarse a los acelerados cambios geopolíticos del fin de la Guerra Fría. La desaparición de la OTV y la desintegración de la URSS, lejos de provocar el fracaso del Tratado, alentaron a los Estados Parte a buscar soluciones para permitir salvaguardar la lógica original de limitación de armamentos. De esta manera, el FACE logró incluir dentro de su marco de regulación a los países de la CEI. Esto demostró que el Tratado podría ajustarse siempre que el contexto regional así lo exigiera. El FACE demostraría su capacidad de adaptación en otros momentos clave, tales como la Cumbre de Estambul de 1999 en la que se firmó el Acuerdo de Adaptación.

En su primer lustro de vigencia, el Tratado dirigió y supervisó la reconfiguración de las fuerzas armadas convencionales luego de la desaparición de la OTV y la URSS. Las numerosas tropas soviéticas repartidas en Europa Oriental regresaron a Rusia de forma transparente, vigilada y ordenada. Gracias a esto, se eliminaron las sospechas de que el Kremlin intentara recuperar algún territorio ex soviético donde ya se hubiese reconocido la independencia de algún país²¹¹.

Además, el Tratado fue dotado de facultades para inspeccionar la reunificación de Alemania, con el fin de que ésta ocurriese sin el riesgo de que estallase un conflicto armado. Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la Unión Soviética –todos miembros del FACE- firmaron en 1990 el Tratado Dos Más Cuatro luego de una ronda de negociaciones pacíficas para lograr la unión de la República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania.

En lo referente a la disminución y eliminación de armamentos, bajo el régimen del FACE aproximadamente 69 000 armamentos convencionales derivados de la Guerra Fría fueron destruidos en los 30 países comprendidos entre el Océano Atlántico y los Montes Urales²¹². Además, se llevaron a cabo más de 5 500 inspecciones en las bases militares de todos los Estados Parte. Esto permitió la elaboración de un registro público, en el que podía observarse el progreso del cada país y la cantidad de unidades convencionales que poseyó en los años posteriores al término de los plazos de reducción.

En este sentido, el FACE estableció nuevas formas de cooperación militar entre los miembros. Con los años, el registro del Tratado se convirtió en una Medida de Fomento de la Confianza y la Seguridad capaz de promover la transparencia aún en los momentos de mayor tensión política, como lo fue la ya mencionada reunificación alemana y también la Guerra de los Balcanes. En ambos conflictos, tanto las tropas rusas como las estadounidenses supervisaron la retirada total de sus contrapartes.

El Tratado también sirvió de ejemplo y base para la creación de un micro régimen de armas convencionales en los países derivados de la disolución de Yugoslavia. Las características del mencionado régimen quedaron comprendidas en

²¹¹ Cfr; McCausland, Jeffrey; *The Future of the CFE Treaty: Why It Still Matters*. East West Institute, Nueva York, 2009, p. 14.

²¹² Cfr; McCausland, Jeffrey; *The Future of the CFE Treaty: Why It Still Matters*. Op. Cit.

un anexo de los Acuerdos de Dayton. De esta manera, la turbulenta región de los Balcanes también logró ser parte de la estructura de seguridad del FACE. Este punto es particularmente interesante porque nos muestra cómo el primer tratado de limitación de armas convencionales a nivel regional pudo ser reproducido en menor escala sobre un área geográfica que había padecido una larga guerra. El ejemplo de los Balcanes comprueba que es posible la creación de otros tratados sobre fuerzas armadas convencionales en otras partes del mundo.

Muchos expertos piensan que la mayor cualidad del Tratado descansó sobre el sistema de inspecciones -incluso por encima del sistema de reducciones- pues éste permitió que se redujeran las tensiones entre los países de la OTAN y el desintegrado Pacto de Varsovia. Sin embargo, su mayor contribución radicó en que brindó un foro de debate y acuerdos en materia militar para los estados europeos.

Finalmente, es prudente mencionar que el FACE cristalizó la integración europea en materia de una parcela de su seguridad militar. Desde 1957 –con la firma de los Tratados de Roma- Europa Occidental emprendió el camino de la integración económica y política, con miras a incluir a la mayor cantidad de países europeos que fuese posible. En la actualidad, la Unión Europea (UE) ha logrado la integración económica gracias al Mercado Común, y ha avanzado en la integración política hasta el punto de sugerir una Constitución para Europa²¹³. Sin embargo, en lo que respecta a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) –particularmente a su vertiente armada, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)- se ha visto imposibilitada a actuar de forma unida, debido a los intereses nacionales de cada país. Por esta situación, la Unión Europea carece de una institución propia encargada de sus asuntos militares, siendo éstos delegados a la OTAN. En este contexto, el FACE se posicionó como el único régimen de seguridad a nivel europeo que integró tanto miembros y no miembros de la OTAN y la UE. De esta manera, el FACE unió a toda Europa gracias al interés

²¹³ Este proyecto fue propuesto en 2003 y firmado en 2004 bajo el nombre de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Sin embargo, no logró la ratificación de todos los miembros y tuvo que ser abandonado. Fue sustituido por el Tratado de Lisboa, el cual conserva algunas características políticas de la Constitución. Véase: Rodríguez, Begoña; *El Tratado de Lisboa o la entrada de la Constitución por la puerta de atrás*. Instituto Robert Schuman de Estudios Europeos. España, 2008, p. 4.

común de los países por atender una cuestión de seguridad y defensa: la limitación de las fuerzas armadas convencionales.

Por todo lo anteriormente enumerado, el FACE fue reconocido tanto por políticos como por académicos y militares como la “piedra angular de la seguridad europea”. Como hemos visto, las contribuciones del FACE a la seguridad del Viejo Continente no fueron menores. Por el contrario, resultaron definitivas para la resolución de conflictos y para la promoción de la confianza y la transparencia tras el fin de la Guerra Fría y el surgimiento de nuevas amenazas a nivel regional. Luego de haber repasado los logros del Tratado es necesario preguntarnos qué efectos podría conllevar su ausencia, para así poder determinar la pertinencia de su pervivencia. A continuación examinaremos esta cuestión.

3.1.3. ¿Qué implica el fracaso del FACE?

A mediados del 2008, un comentarista ruso escribió en la prensa que el Tratado FACE era un recuerdo de la época soviética y un ejemplo de cómo “algunos acuerdos negociados *hace mucho tiempo en una galaxia muy, muy, muy lejana* pueden perpetuar las relaciones de rivalidad entre los países”²¹⁴. Claramente, su opinión era reflejo de la postura de su gobierno frente al fracaso del acuerdo. Para la Rusia administrada por Putin, el FACE había sido incapaz de impedir la expansión de la OTAN hacia el Este Europeo, y por lo tanto, no había resuelto el problema inicial del balance de fuerzas. Sin embargo, esta visión deja de lado los beneficios que el FACE también trajo al gobierno ruso, particularmente en lo referente a su reposicionamiento como potencia militar en Europa.

En sentido contrario a esta opinión, un gran número de Estados Parte del FACE y de analistas de seguridad internacional han expresado su deseo por restaurar el cumplimiento del FACE, y de no ser posible lo anterior, por renegociar un nuevo tratado de limitación de armas convencionales. Para manifestar su pensamiento, estos líderes académicos y gubernamentales elaboraron en 2008 una carta dirigida al gobierno ruso,

²¹⁴ McCausland, Jeffrey; *The Future of the CFE Treaty: Why It Still Matters*. Op. Cit; p. 7.

en la que señalaron que "el colapso del Tratado FACE minaría la seguridad y la cooperación en Europa, y guiaría a nuevas divisiones y confrontaciones a nivel político y militar"²¹⁵. Es posible que tuvieran razón, pues la guerra ruso-georgiana ocurrida ese mismo año fue prueba de ello.

A propósito de estos acontecimientos, los analistas se han puesto a debatir qué pasaría si el régimen encargado de recopilar información, organizar inspecciones, verificar datos y constatar los niveles reales de armamentos convencionales desapareciera. En las siguientes líneas haremos recuento de los pronósticos que podrían deparar a una Europa sin FACE, con base en una serie de documentos escritos por Jeffrey McCausland²¹⁶.

En primer lugar, los países europeos podrían enfrentarse al resurgimiento de ciertas animosidades históricas. Por ejemplo, algunos especialistas han sugerido que sin la regulación del Tratado el gobierno de Azerbaiyán podría incrementar sus fuerzas militares²¹⁷. En consecuencia, esta decisión exacerbaría las tensiones con Armenia por el conflicto en torno a Nagorno Karabaj. Cabe señalar que esta lucha ha afectado a 15000 víctimas y ha causado la movilización de 800000 refugiados desde 1988. Ahora bien, con el advenimiento de una guerra convencional estas cifras podrían dispararse por encima de lo imaginado.

En segundo lugar, Rusia perdería el acceso a la información militar de los actuales y futuros nuevos miembros de la OTAN, incluidos los datos relativos al despliegue de armamentos convencionales noraliados sobre Europa oriental. Además, sin la presión de Rusia sobre la OTAN, los países Bálticos ya no se verían obligados a firmar el Acuerdo de Adaptación. Esto posibilitaría a la OTAN de instalar sistemas de armamentos estratégicos en la zona.

En tercer lugar, Rusia podría convencer a sus aliados en el Este de Europa de seguir su ejemplo y suspender el FACE. De ser así, tanto Bielorrusia como Armenia –

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ El Dr. Jeffrey McCausland es Profesor de Derecho Internacional y Diplomacia en la Escuela de Leyes de Dickinson. Anteriormente, sirvió para las Fuerzas Armadas de Estados Unidos por treinta años. Durante su carrera militar formó parte del Equipo de Operaciones que representó a su país ante el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa. Sus escritos han sido publicados por numerosas instituciones de desarme y limitación de armamentos, tales como la Arms Control Association, el East West Institute y la Revista de la OTAN.

²¹⁷ Azerbaiyán fue el único Estado Parte del que no logró disminuir sus armamentos convencionales hasta la cifra deseada, debido a sus continuas confrontaciones con Armenia.

países pertenecientes a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva- podrían incrementar las fuerzas militares en sus fronteras con los países Bálticos y con Azerbaiyán, respectivamente. Se piensa que el gobierno ruso podría persuadir a sus vecinos en Eurasia para crear su propio régimen de armas convencionales sin la presencia de los países OTAN.

En este sentido, la desaparición del Tratado puede facilitar la división de Europa en dos áreas de seguridad: una al este cobijada por Rusia, y la otra al oeste protegida por la OTAN. Esta situación no reviviría la Guerra Fría, pero sí podría tensar las relaciones entre los noraliados y sus vecinos orientales. Y dichas tensiones terminarían por afectar las relaciones económicas y políticas.

En cuarto lugar, algunos países de la periferia rusa resentirían la falta de confianza y transparencia promovida por el FACE, lo que posiblemente provocaría una carrera armamentista. Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Moldavia y Ucrania han respaldado su política exterior con respecto a sus vecinos fronterizos en gran parte gracias a la información vertida sobre los registros del Tratado²¹⁸. Luego entonces, la ausencia de éste produciría un vacío que dejaría abierta la posibilidad a un conflicto armado y a la inestabilidad de la subregión del Cáucaso y el Mar Negro. Más aún si a esto sumamos la presencia de tropas rusas en casi todos estos países.

En quinto lugar, otros tratados de desarme y limitación de armamentos se podrían ver afectados. Así como la retirada estadounidense del ABM fue tomada por Rusia como una amenaza que contribuyó a que ésta hiciera lo propio con el FACE, la suspensión del FACE por parte del Kremlin puede poner en jaque la existencia de otros pactos. Por ejemplo, los analistas sospechan que Rusia ahora podría repensar su participación en el Tratado de Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio, en un esfuerzo por mejorar su postura en materia de seguridad frente al escudo antimisiles. Otros analistas temen la posibilidad de que los países ubicados en la Península de los Balcanes suspendan los acuerdos de limitación contenidos en los Acuerdos de Dayton, lo que –a su vez- propicie la reactivación de los conflictos en la región.

²¹⁸ Cfr; Garnet, Sheman, Jeff McCausland & Anne Witkowsky. *Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington*. Foreign Policy at Brookings: Arms Control Series, Estados Unidos, 2010, p. 9.

En sexto lugar –y en consonancia con el punto anterior- las relaciones bilaterales entre Rusia y Estados Unidos se verían nuevamente afectadas. Por ejemplo, en el plano de la negociación del nuevo START. Los pronósticos indican que si Rusia ha suspendido su participación en el FACE, posiblemente procederá a fortalecer sus armas nucleares estratégicas para contrarrestar su inferioridad con respecto de la OTAN en el plano de las armas convencionales²¹⁹. Si Rusia opta por la modernización de sus sistemas de armas nucleares –tal como lo dejó ver en la más reciente Doctrina Militar- Estados Unidos optará por seguir el mismo camino. Y finalmente, será difícil limitar las armas nucleares de ambos países por medio de un tratado bilateral.

En séptimo lugar, el fin del FACE también se resentiría en el plano institucional de Europa. Particularmente en el seno del COR y la OSCE. Si las relaciones entre Rusia y la OTAN se vieran obstaculizadas por el tema del FACE, Rusia incluso podría pensar en abandonar el COR, lo cual implicaría el fracaso del foro más íntimo entre Rusia y la Alianza Noratlántica. Por su parte, la OSCE debería ocuparse de resolver los problemas políticos y militares derivados de la ausencia del Tratado. Estos escenarios no son en absoluto improbables, al contrario, ya se han vivido en la realidad europea durante los últimos años. El mayor ejemplo es la ya mencionada guerra ruso-georgiana de 2008.

Finalmente, en octavo lugar, el fracaso de FACE imposibilitaría la reinstalación inmediata de un régimen de limitación de armamentos similar. En palabras de McCausland, “el impacto inmediato del colapso será un sentimiento de desconfianza entre los países al Este de la OTAN, un sentimiento de inseguridad”²²⁰. Posiblemente los países de Occidente procurarán sustituir el Tratado con una MFCS semejante. Pero tal vez ni Rusia ni sus “estados tapón” accedan a formar parte de la misma.

Hemos examinado los dos platos de la balanza: por un lado, las contribuciones del FACE a la seguridad europea; y por el otro, las implicaciones que tendría su fin. También hemos expuesto las reacciones manifestadas por los Estados Parte más interesados en la permanencia de Rusia bajo el Tratado. Ahora, podemos proceder a

²¹⁹ McCausland, Jeffrey; *The Future of the CFE Treaty: Why It Still Matters*. Op. Cit; p. 8.

²²⁰ Cfr; Garnet, Sherman, Jeff McCausland & Anne Witkowsky. Op Cit; p. 10.

explorar las principales alternativas y propuestas que han surgido en los últimos años para revivir al FACE, o al menos, para salvaguardar –en la medida de lo posible- el régimen de limitación de armas convencionales.

3.1.4. Opciones para revitalizar el régimen de limitación de armas convencionales.

En la última década, las relaciones entre Europa Occidental y Rusia se han visto afectadas por algunos acontecimientos que las han obligado a tomar posturas divergentes: las intervenciones en Afganistán e Irak; los programas nucleares de Irán y Corea del Norte; la lucha contra el terrorismo; la primavera árabe; y especialmente, los conflictos étnicos y religiosos en Europa Oriental. En consonancia, las relaciones bilaterales entre Rusia y la OTAN y Rusia y Estados Unidos han sufrido episodios agridulces motivados por intereses en sentidos opuestos.

Sin embargo –y a pesar de que Estados Unidos ha expresado que considera inválida la “suspensión” del FACE por parte de Rusia- ni el gobierno en Washington ni su Alianza Noratlántica han permitido que tales problemas con el Kremlin empañen su buena voluntad de seguir cumpliendo con el Tratado. Por tal razón, desde que Rusia hizo pública su decisión de abandonar el FACE los países occidentales involucrados han explorado diversas formas para traerla de vuelta, y si esto no fuera posible, para impedir que el régimen de limitación de armas convencionales orquestado por el Tratado no se colapse.

Estados Unidos es el país más interesado en la pervivencia de dicho régimen. Desde principios del 2008 y hasta la fecha, tanto el gobierno como los centros de análisis e investigación estadounidenses han estudiado distintas opciones para recuperar la participación rusa en el FACE. Desgraciadamente para ellos, ni el gobierno de Putin ni el de Medvédev se vieron atraídos por las propuestas para revitalizar el Tratado. Y en este sentido, es poco probable que durante el tercer periodo presidencial de Putin –que finalizará en 2016- se logre traer de vuelta a Rusia. Al menos no bajo la estructura actual del FACE y su Acuerdo de Adaptación.

A cinco años de la retirada rusa han surgido numerosas propuestas –tanto gubernamentales como académicas- para salvar la esencia del Tratado, con o sin la

colaboración del Kremlin. Estados Unidos y la OTAN desean recuperar la participación de Rusia, pero también se han preparado para seguir adelante sin ella.

En las siguientes líneas abordaremos las principales propuestas occidentales encaminadas a resolver la crisis del FACE y su régimen de limitación de armamentos. Analizaremos sus principales características y meditaremos en torno a su viabilidad, para finalmente poder armar una proposición propia.

3.1.4.1. Primera opción: Mantener el actual estatus quo y enfrentar las consecuencias.

La primera opción es, naturalmente, la más sencilla de realizar. Mantener el estatus quo de la situación significa en otras palabras no tomar medida alguna para evitar el fin del FACE. En líneas anteriores hemos expuesto las implicaciones que la ausencia del FACE arrojaría sobre el continente europeo, de forma que optar por este camino demandaría estar preparado para cualquier calamidad derivada del fin del régimen de limitación de armas convencionales.

Frente a la ausencia de negociaciones formales, en este escenario “el Tratado se colapsaría gradualmente, y con él una fuerte base de la actual estructura de seguridad europea”²²¹. Paradójicamente, esta no sólo es la opción más sencilla en términos prácticos, sino también la más costosa en materia de consecuencias. Si los estados europeos –desmotivados por la suspensión rusa– deciden seguir el mismo camino que el Kremlin, entonces deberán estar listos para perder una importante MFCS regional. Sin la transparencia auspiciada por el FACE, conflictos tales como la guerra ruso-georgiana de 2008 podrán repetirse en otras regiones que sufran de inestabilidad política o que se vean amenazadas por la intervención extranjera.

Para evitar otra guerra convencional, el régimen de limitación (o lo que quede de él) deberá ser adoptado por alguna institución capaz de albergarlo. Los analistas sugieren que la organización más capacitada para hacerlo sería la OSCE y no la OTAN, ya que ésta reúne en su seno a la gran mayoría de los estados europeos.

²²¹ Zellner, Wolfgang; *Can This Treaty Be Saved? Breaking the Stalemate on Conventional Forces in Europe*. Arms Control Association, Estados Unidos, 2009. Disponible en: http://www.armscontrol.org/act/2009_09/Zellner, consultado el 1/11/09 a las 20:00 hrs. Traducción libre.

Esta primera opción no es la preferida de los profesionales –tanto políticos como militares- que han seguido de cerca el desarrollo del Tratado. Sin embargo, como señala Wolfgang Zellner, cuenta con un importante número de simpatizantes, “todos aquellos que no creen en el control de armamento negociado formalmente y/o prefieren [aplicar] opciones militares unilaterales antes de cooperar con otros estados”²²².

3.1.4.2. Segunda opción: Alguien tiene que ceder.

La segunda vía sugiere que la única forma posible de asegurar la pervivencia del FACE es que alguna de sus dos principales Partes ceda a favor de la otra, con el fin de poder negociar un futuro para el Tratado. Evidentemente, esto conlleva a renunciar a la lucha de poder que por más de una década han sostenido Rusia y Estados Unidos sobre el control de áreas estratégicas en Europa. De esta forma, se propone que 1) o Rusia retire su presencia militar de Europa Oriental, o 2) la OTAN acepte las demandas rusas.

Explicemos la primera. La OTAN ha manifestado que si Rusia repliega sus tropas ubicadas en Georgia y Moldavia, tal como lo prometió durante la Cumbre de Estambul de 1999, los noraliados –incluidos los países Bálticos- ratificarán el Acuerdo de Adaptación. Es decir, que la primera acción es condicionante de la segunda. Rusia entonces debería evacuar dichos territorios para que así los países de la OTAN satisfagan la mayor demanda del Kremlin. Esta opción implica que el gobierno ruso sea el primero en minusvalorar sus propios intereses con el fin de lograr que la OTAN también lo haga.

Ahora pasemos a la segunda. Como examinamos en el Capítulo 2, la principal demanda de Rusia hacia el FACE es la abolición de las zonas flanco que vulneran sus territorios fronterizos en Europa. De acuerdo con la segunda opción, Estados Unidos y sus aliados de la OTAN ceden ante la cuestión de los flancos y acuerdan darle un fin definitivo, para así recuperar la confianza del Kremlin. Para incrementar las posibilidades de agradar a Rusia, los noraliados también podrían comprometerse a reducir sus arsenales convencionales. Lo anterior se haría con el fin de encaminar el régimen de limitación hacia el balance de fuerzas nuevamente.

²²² Zellner, Wolfgang; *Op. Cit.* Traducción libre.

En el plano imaginativo puede parecer sencillo que alguna de estas dos opciones se lleve a cabo, pues tan sólo es necesaria la voluntad política de alguna de las Partes. No obstante, el análisis objetivo de ambas sugerencias demanda una alta dosis de realismo político por parte de quienes pretendan ejecutarla, pues dado el contexto en el que se encuentra el FACE es imposible ignorar que existe una lucha de poder y un conflicto de intereses entre la OTAN y Rusia. En la opinión de quien escribe estas líneas, ninguna de las dos es viable, por las razones que se exponen a continuación.

Primero hagamos un repaso sobre la situación y los deseos de Rusia. Este país tiene fuertes motivos para haber suspendido el FACE, y uno de ellos radica en que tanto ésta como sus aliados –Bielorrusia, Ucrania y Kazajstán- sí ratificaron el Acuerdo de Adaptación, mientras que la OTAN se mantuvo reacia a no hacerlo, alegando que primero el gobierno en Moscú debería ordenar la salida de Georgia y Moldavia. No obstante, Rusia ha alegado que el retiro de lo que ellos mismos llaman “las tropas rusas de pacificación” no tiene relación absoluta con el Acuerdo de Adaptación, pues en éste no se obliga al Kremlin a efectuar esta acción.

Además, el gobierno ruso está plenamente consciente de la superioridad que goza la OTAN en materia de armamentos convencionales sobre Europa y por tal razón no desea desproteger su zona de influencia alrededor del Mar Negro. Esta situación de desbalance de fuerzas se ha visto acentuada con los planes estadounidenses de instalar su escudo antimisiles, que como hemos insistido, se ubicará en Polonia y República Checa. Aunque en últimas fechas se ha mencionado que también podría comprender los territorios de Turquía y Noruega (los dos estados artífices de las zonas flanco), junto con Reino Unido y Georgia²²³.

Por si esto fuera poco, Rusia anunció desde 2008 que oficialmente dejará de considerar los distritos de Cáucaso Norte y Leningrado como zonas flanco, aunque seguirá respetando el límite de topes nacionales del FACE. En voz del General Baluyevsky, “el gobierno ruso no promoverá la proliferación de armamentos

²²³ Cfr; Petrov, Nikita; *CFE: Nobody wants to give in*. RIA Novosti: Features, Opinion & Analysis, Rusia, 20 de mayo de 2008. Disponible en: <http://en.rian.ru/analysis/20080520/107833381.html>, consultado el 17/07/12 a las 13:00 hrs.

convencionales en tales zonas, a pesar de que ya no se encuentre dentro de la lógica del Tratado FACE”²²⁴.

Cabe resaltar que la postura del gobierno ruso respecto a su salida y posible reingreso al FACE se ha mantenido estática desde 2007. Rusia esperaba que su suspensión unilateral motivara a los miembros de la OTAN a ratificar el Acuerdo de Adaptación, incluir a los Bálticos en éste y, finalmente, eliminar los flancos. Toda vez que tales condiciones no sean cumplidas, Rusia no cederá.

Inspeccionemos ahora los intereses de la OTAN. Desde 1999 y hasta la fecha, los noraliados han exigido a Rusia que se retire de Georgia y Moldavia. Pero Rusia, lejos de intentar cumplir esta petición, ha afianzado su presencia en Transnistria, Abjasia y Osetia, por medio del uso de la fuerza militar. Es cierto que el Acuerdo de Adaptación no obliga a Rusia a evacuar dichas zonas, sin embargo, el pacto fue firmado a la par que el país eslavo se comprometió a hacerlo. Por tal razón, la OTAN alega que no ratificará hasta que Rusia cumpla sus promesas.

Evidentemente, detrás de dicho pretexto de la OTAN hay un trasfondo político importante para los noraliados. En estos momentos, la Organización goza de superioridad convencional con respecto de Rusia. Se calcula que por cada tanque y vehículo de combate ruso sobre Europa existen seis pertenecientes a la OTAN, lo que lleva a una relación 6 a 1. En este sentido, si la Alianza ratifica el Acuerdo de Adaptación podría disminuir su predominio a una relación de 3 a 1 aproximadamente²²⁵.

En adición, la OTAN no pretende aceptar las demandas de Rusia porque ésta ya no brinda ningún tipo de información al respecto de sus armas convencionales. Y por consecuente, ya no permite que los noraliados revisen sus bases militares.

Para finalizar el análisis de esta segunda opción es importante resaltar que luego de la intervención militar del ejército ruso a Georgia en 2008, tanto la OTAN como el Kremlin han afianzado sus posturas con respecto del FACE. Rusia ha demostrado que su presencia militar en Europa Oriental continuará con o sin el Tratado, pues no desprotegerá sus zonas estratégicas. Por su parte, la OTAN ha condenado lo sucedido

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Cfr;* Socor, Vladimir; *CFE Treaty dead and buried in Georgia*. The Jamestown Foundation, Estados Unidos, 2010. Disponible en: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34041, consultado el 30/05/12 a las 12:00 hrs.

en Abjasia y Osetia del Sur, y ha tomado esto como una nueva razón para no ratificar el Acuerdo de Adaptación. El Tratado entonces se condenaría a una nueva lucha de intereses que podría preceder a su fin definitivo. Por ello Vladimir Socor, analista de Jamestown Foundation, dijo en 2008 que “si la suspensión de Rusia prácticamente *mató* al Tratado FACE, la invasión de Rusia a Georgia y la ocupación de sus territorios se encargaron de *enterrarlo*”²²⁶.

En conclusión, no podemos esperar que alguna de las Partes ceda sus intereses a favor de la otra. El futuro del FACE no dependerá de la buena voluntad de Rusia ni de la OTAN. Éste descansará en las negociaciones que permitan conciliar la lucha de poder entre ambos, tal como lo hizo alguna vez el Tratado original. Frente a este panorama, pensar en una salida que satisfaga por igual a las Partes se pronostica complicado, más no imposible. Una opción viable será aquella en la ambos actores cedan una parte de sus intereses, como expondremos en los apartados siguientes.

3.1.4.3. Tercera opción: el Paquete de Acción Paralela de la OTAN.

La tercera vía de rescate del FACE es probablemente la más consensuada, pues surge en el seno de la OTAN con el objetivo de llegar a un punto medio con su contraparte rusa, en el que ambos acorten sus intereses en pro de obtener ganancias mutuas.

Desde que en junio de 2007 el gobierno de Putin anunciara su intención futura de abandonar el FACE, la OTAN comenzó a trabajar en una serie de propuestas para convencerlo de no tomar tal decisión. Sin embargo, las demandas rusas probaban que durante los últimos años de aplicación del Tratado las mayores ventajas eran percibidas por la Alianza Noratlántica, a tal punto que el régimen de limitación de armas convencionales se encaminaba a convertirse en lo que la Teoría de Juegos calificaría como un juego de suma cero. Bajo este esquema, todo lo que un jugador ganara el otro lo perdería, de forma que el beneficio total de ambos jugadores sería, precisamente, cero. Como ahora sabemos, este sería el resultado final en diciembre de ese mismo año, cuando Rusia cumpliera sus advertencias.

²²⁶ *Ibíd.* Traducción libre.

Pero antes de la retirada rusa, los noraliados se reunieron en Bruselas para elaborar un plan que permitiera convencer al Kremlin de reconsiderar su postura. Así comenzaron las negociaciones del Paquete de Acción Paralela (PAP) de la OTAN, una propuesta que –como su nombre lo indica- buscaría que tanto Rusia como la Alianza Noratlántica llevaran a cabo una serie de acciones simultáneas para recuperar la confianza del otro al interior del régimen, con el fin de asegurar la pervivencia del Tratado y su Acuerdo de Adaptación.

El hecho de que Rusia finalmente optara por suspender el Tratado provocó que la OTAN se esforzara aún más por depurar su PAP. Así, el 21 de marzo de 2008 se publicó oficialmente el documento por medio del cual los miembros de la alianza subrayaron los siguientes puntos²²⁷:

- Reconocían las aportaciones del FACE a la seguridad regional del continente europeo.
- Resaltaban los logros del mismo en la consecución de sus objetivos y en la instauración de una nueva era para el desarme europeo.
- Reafirmaban su compromiso con el Tratado y su deseo por lograr la aplicación del Acuerdo de Adaptación.
- Resaltaban que el régimen del FACE en su totalidad –es decir, con las zonas flanco incluidas- había probado ser esencial en la construcción de relaciones mutuas de cooperación militar entre los Estados Parte, sirviendo también en el establecimiento de una nueva cultura de cooperación restringida en Europa.
- Estaban conscientes de las demandas rusas, principalmente en lo referido a la actual estructura desbalanceada del Tratado, la cuestión de los flancos y las cantidades de equipos convencionales de la OTAN sobre Europa.
- Lamentaban que Rusia hubiera suspendido el Tratado de forma unilateral mientras el PAP comenzaba a ser negociado.
- Se comprometían a seguir cumpliendo con el Tratado. Pero aclaraban que dicha situación no podría ser sostenida indefinidamente, pues la suspensión rusa

²²⁷ Cfr; Organización del Tratado del Atlántico Norte; *NAC Statement on CFE*. Comunicados de Prensa de la OTAN, Bélgica, 31 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-047e.html>, consultado el 08/08/12 a las 17:00 hrs.

amenazaba con erosionar la integridad del régimen del FACE y minaba la cooperación en materia de seguridad que había sido fundamental tanto para las relaciones Rusia-OTAN como para la seguridad europea en general.

- Urgían al gobierno ruso a terminar con su "suspensión" (nuevamente, entre comillas) y a trabajar con los noraliados para encontrar un acuerdo sobre la base del PAP, y así juntos poder preservar los beneficios del régimen.
- Y finalmente, se mantenían comprometidos a preservar el dialogo continuo con Rusia para dar solución a todas sus preocupaciones, para así asegurar la viabilidad a largo plazo del régimen del FACE

Y bajo estas premisas, propusieron los pasos que conformarían al PAP. En resumen, las acciones conjuntas podrían llevarse a cabo de la siguiente manera²²⁸:

- 1) Los miembros de la OTAN ratificarían el Acuerdo de Adaptación a la par que la Federación Rusa implementaría pasos específicos y acordados para resolver los temas relacionados con las fuerzas rusas en las Repúblicas de Moldavia y Georgia.
- 2) La OTAN y Rusia urgirían a los Estados Parte del FACE a pactar un compromiso político para actuar de una manera consistente con los objetivos del Acuerdo de Adaptación y respetar los topes nacionales en materia de armamentos convencionales, hasta que éste entre en vigor.
- 3) Los miembros de la OTAN que no sean Partes del FACE reiterarían públicamente estar preparados para adherirse al Acuerdo de Adaptación tan pronto como éste entre en vigor. Sin embargo, estos posibles nuevos Estados Parte podrían discutir con otros estados del FACE -incluida Rusia- sobre sus condiciones para la adhesión.
- 4) La OTAN y Rusia desarrollarían una definición para el término "fuerzas de combate sustanciales" que se utiliza en el Acta Fundacional OTAN-Rusia.

Y una vez que el Tratado Adaptado entrara en vigor:

²²⁸ Cfr; Organización del Tratado del Atlántico Norte; *NAC Statement on CFE. Op. Cit.*

- 5) Los miembros de la OTAN revisarían la implementación del Acuerdo con Rusia y los demás Estados Parte. Como parte de esta revisión, se podrían considerar algunos cambios al documento original donde sea posible y en lo referente a los niveles de equipos autorizados. Esta también sería la oportunidad para que todos los Estados Parte manifestaran sus preocupaciones sobre un tema en específico del Acuerdo.

Hasta antes de la guerra ruso-georgiana de 2008, el PAP de la OTAN se perfilaba como la opción más realista y viable para resolver la crisis del FACE, pues sugería que tanto Rusia como su contraparte occidental se responsabilizaran por las acciones que causaron la crisis y violentaron la lógica y la esencia del Tratado. El PAP representaba una solución *casi integral*, sobre la cual las Partes podrían exponer sus principales preocupaciones e intentar resolverlas por medio de la cooperación.

¿Por qué la llamamos *casi integral*? Porque a pesar de ofrecer mecanismos para atender las demandas rusas, no aseguraba que éstas podrían desaparecer definitivamente. De hecho, dichos mecanismos parecían estar planeados únicamente para recuperar la participación de Rusia a través de promesas que no serían cumplidas. Para comprobarlo, basta con explorar los pasos 3 y 5 a fondo.

El paso 3 propone la incorporación al Acuerdo de Adaptación de los noraliados que no son parte del FACE, tal como lo había solicitado Rusia. Sin embargo, aclara que dichos estados serán libres de establecer sus condiciones para firmar y ratificar el mencionado documento. Este paso fue incluido en el PAP para hacer que los países Bálticos entraran al régimen de limitación, pues éstos se habían mantenido fuera del mismo tanto para poder defenderse de un ataque convencional ruso como para permitir el despliegue de los armamentos de la OTAN en su territorio²²⁹. En este sentido, el PAP atiende la petición rusa de incluir a Estonia, Letonia y Lituania; pero protege a estos

²²⁹ Uno de los cables filtrados por Wikileaks en 2010 reveló que la OTAN planeaba proteger a los Bálticos de una eventual agresión rusa, razón por la cual extendería el sistema de protección de emergencia polaco hacia los territorios ex soviéticos de Estonia, Letonia y Lituania. El cable especificaba que la negociación entre la OTAN y los Bálticos debería efectuarse en secreto para no afectar las relaciones entre la Organización y Rusia. *Cfr*; BBC Mundo; *Wikileaks: la OTAN planea proteger a los Bálticos de un ataque ruso*. En BBC World News, Londres, 7 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2010/12/101206_ultnot_rusia_otan_baltico_fp.shtml, consultado el 05/09/12 a las 9:00 hrs.

últimos y les brinda la posibilidad de fijar las condiciones para su adhesión. De esta manera, los Bálticos podrían formar parte del régimen sin perder la protección aéreo-militar de la OTAN ni cancelar sus planes de defensa antimisil.

Por su parte, el paso 5 asegura que una vez que el Acuerdo de Adaptación sea implementado se podrá llevar a cabo una revisión general del mismo, para realizar las modificaciones que sean necesarias a partir de las peticiones de los Estados Parte. Este punto fue elaborado para abrir la posibilidad de discutir con Rusia por enésima vez la abolición de los flancos. Pero tal discusión sólo se lograría hasta que el Kremlin cumpliera con un par de pasos previos: retirar sus fuerzas convencionales de Europa Oriental y aceptar la entrada condicionada de los países Bálticos al régimen. En otras palabras, si Rusia deseaba ver culminado el problema de los flancos, primero debería reanudar su participación en el FACE y aceptar los requisitos occidentales. Por si fuera poco, el paso 5 no garantiza – de ninguna manera- que las peticiones de los Estados Partes serán siempre satisfechas.

Claramente, los candados de los pasos 3 y 5 fueron pensados para favorecer a la OTAN en caso de que Rusia decidiera aceptar el PAP. En este sentido, cabe preguntarse si los líderes rusos percibieron estos detalles, y si por ello decidieron no hacer eco a la propuesta de la Alianza Noratlántica.

Sin embargo, para los analistas del FACE, el PAP representó en su momento la fórmula más adecuada para persuadir a Rusia de regresar al régimen de limitación, pero ahora con la presencia de los países Bálticos y con la certeza de que la OTAN disminuiría su cantidad de equipos convencionales sobre Europa Occidental. Y a pesar del apoyo gubernamental e institucional recibido por el PAP, éste se vio sumamente afectado por la invasión rusa a Georgia tan sólo cinco meses después de la publicación del mismo. El conflicto armado vivido en el Cáucaso Sur reafirmó los temores de que Rusia no retiraría sus tropas de la región ni desmilitarizaría sus fronteras.

3.1.4.4. Cuarta opción: Un Paquete de Acción Paralela más amplio.

La cuarta vía propone rescatar los puntos esenciales del Paquete de Acción Paralela de la OTAN y complementarlos con salidas concretas para los problemas derivados de la

lucha de intereses. Se trata entonces de la elaboración de un PAP más amplio, que supere las debilidades e incongruencias de origen.

Desde el fracaso del PAP en 2008, los gobiernos involucrados en Tratado se han mostrado menos interesados en buscar una salida a la crisis, pues se piensa que no hay manera de hacer cambiar la opinión rusa. Aunado a esto, algunos temas como el programa nuclear de Irán y la lucha contra el terrorismo han desplazado el lugar del FACE en la agenda de seguridad europea. Por tal razón, diversas instituciones dedicadas al estudio del desarme la seguridad internacional, como la Arms Control Association y el East West Institute, han promovido por iniciativa propia algunos eventos para la depuración y ampliación del PAP, de los cuales han emanado fórmulas viables.

De entre todas las propuestas rescataremos aquellas elaboradas por Wolfgang Zellner y Jeffrey McCausland, debido a su pertinencia con respecto de la actual realidad europea y a los profundos conocimientos que poseen estos especialistas sobre el tema en cuestión. Estas propuestas han sugerido que la base rescatable del PAP sea la siguiente: 1) Los miembros de la OTAN ratifican el Acuerdo de Adaptación; 2) Rusia finaliza la ocupación militar en Georgia y Moldavia; y 3) Los miembros de la OTAN que no formaban parte del FACE son adheridos al Acuerdo de Adaptación. Explicaremos cada una por orden de aparición, es decir, primero la de Zellner y posteriormente la de McCausland.

Wolfgang Zellner²³⁰ planteó en septiembre de 2009 que los Estados Parte trabajaran sobre la base del PAP y efectuaran las siguientes acciones²³¹:

- 1) Levantar las restricciones especiales sobre las subzonas geográficas al interior de Rusia. Es decir, abolir los flancos de Cáucaso Norte y Leningrado, ya que éstos nunca han sido respetados por el Kremlin.
- 2) Reducir los niveles de armamento convencional en los países de la OTAN.

²³⁰ Analista alemán de la Arms Control Association y la OSCE. Especialista en seguridad europea y en la limitación de armas convencionales en Europa. *Cfr.*; Centro de Análisis de la OSCE; *Dr. Wolfgang Zellner. CORE*, Alemania, 2012. Disponible en: http://www.core-hamburg.de/CORE_english/ma_zellner.htm, consultado el 1/10/12 a las 19:00 hrs.

²³¹ *Cfr.*; Zellner, Wolfgang; *Op. Cit.*

- 3) Si existen territorios en disputa- como Transnistria, Nagorno-Karabai, Abjasia y Osetia del Sur- excluirlos de la negociación y posponer su situación hasta que todos los Estados Parte hayan ratificado el Acuerdo de Adaptación.

Esta solución orilla a los miembros de la OTAN a aceptar definitivamente que Rusia considera injustos los flancos al interior de su territorio, y en consecuencia no procurará cumplir con las restricciones especificadas para los mismos. Además, cualquier intento por hacer que el gobierno de Putin vuelva a la lógica del FACE deberá dar respuesta a su demanda más antigua e importante.

Reducir el armamento convencional de la OTAN sobre territorio europeo también es posible, siempre que la cantidad fijada sea razonable. De efectuarse, Rusia podría sentir que recupera su papel en la estructura de seguridad europea y Estados Unidos podría destinar mayores recursos al incremento de sus fuerzas nucleares y otras fuerzas convencionales no reguladas por el FACE. Por tales razones, a juicio de quien escribe estas líneas, la propuesta de Zellner cuenta con los elementos necesarios para dar fin a la crisis del FACE y revitalizar el régimen.

Los puntos débiles que podemos encontrar en este PAP ampliado son dos: 1) Ni Turquía ni Noruega aceptarán la abolición de los flancos rusos sin antes contar con la garantía de que sus fronteras compartidas serán protegidas por la OTAN; y 2) No todos los estados europeos estarán de acuerdo con omitir los territorios en disputa, especialmente aquellos países involucrados. Pero como señala Zellner, los líderes de Europa deberán decidir si dichos territorios son lo suficientemente importantes como para frenar toda clase de negociación en pro de la seguridad del continente entero²³².

Por su parte, McCausland escribió a finales de 2009 una propuesta derivada de las reuniones celebradas entre militares, políticos y académicos al interior del East West Institute. Bajo el título "The future of the CFE Treaty: Why it still matters", el ex General de la OTAN publicó un documento en el que señaló que para salvar al FACE podría retomarse el PAP y deberían aceptarse las siguientes condiciones: 1) la implementación del Tratado en su totalidad, pero con una reforma a la cuestión de los

²³² *Cfr; Ibid.*

flancos; y 2) la ratificación del Acuerdo de Adaptación con todos los miembros de la OTAN incluidos. Pues sin ellas, el FACE llegaría a si inevitable fin²³³.

Sobre la misma línea, McCausland trabajó en 2010 junto con un grupo de expertos para la elaboración de un texto titulado “Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington”, en el que vertió sus propias propuestas para solucionar la crisis. El documento distingue tres alternativas sobre la base del PAP²³⁴.

Alternativa 1: PAP + cuestiones adicionales

- 1) En las negociaciones para retomar el PAP, los Estados Parte mantienen la situación de Georgia en un estado neutral, es decir, no toman partido sobre lo sucedido en Abjasia y Osetia del Sur.
- 2) Los noraliados se comprometen a bajar sus topes de armamentos convencionales entretanto el Acuerdo de Adaptación es ratificado.
- 3) Mientras los países Bálticos firman y ratifican el Acuerdo de Adaptación, efectúan el compromiso político de fijarse topes nacionales similares a los que cumplen los Estados Parte.

Esta alternativa es factible porque atiende –además de la cuestión de los flancos- las demandas del Kremlin en torno al nivel de armamentos convencionales poseídos por la OTAN en la actualidad y la participación de los países Bálticos en el régimen del FACE. Desde hace varios años, los noraliados han registrado niveles convencionales muy por debajo de los topes nacionales fijados por el Acuerdo de Adaptación, por lo que reducir dichos topes un poco más no les implicaría ningún costo económico, político o estratégico.

La alternativa sólo tiene dos puntos débiles. En primer lugar, con el ingreso de los Bálticos al Acuerdo de Adaptación, la OTAN deberá permitir el acceso a sus bases militares estacionadas en dichos territorios. Luego entonces, si los noraliados guardan un exceso de armamento convencional en estos países, deberán retirarlos y reubicarlos. Asimismo, Rusia ha sugerido que si los Bálticos ingresan al régimen

²³³ Cfr; McCausland, Jeffrey; *The Future of the CFE Treaty: Why It Still Matters*. Op. Cit; p. 13

²³⁴ Cfr; Garnet, Sherman, Jeff McCausland & Anne Witkowsky. *Op Cit*; p. 18.

deberán hacerlo bajo la figura de *estados flanco*, para evitar cualquier posibilidad de conflicto armado en la zona. Por supuesto, los noraliados han hecho caso omiso a tal sugerencia, ya que los rusos han demostrado ser los primeros en violar las zonas flanco, tanto al interior como al exterior de sus fronteras.

Pero a pesar de sus debilidades, podemos afirmar que esta alternativa pretende traer de vuelta a Rusia sin afectar los intereses primarios de la OTAN. Por consiguiente, es altamente probable que pueda llevarse a cabo con el consentimiento de las Partes. Finalmente, McCausland señala que “si esta alternativa fallase, sería sin duda por intransigencia de Rusia”²³⁵.

Alternativa 2: PAP + enmiendas al Acuerdo de Adaptación

- 1) Los Estados Parte enmiendan el Acuerdo de Adaptación con el fin de abolir las zonas flanco.
- 2) Posteriormente, firman y ratifican el Acuerdo de Adaptación enmendado.

Esta alternativa es polémica y peligrosa, pues implica que la OTAN cambie su posición oficial, según la cual el Acuerdo de Adaptación será modificado hasta que entre en vigor. Además, no todos los Estados Parte estarán de acuerdo en abolir los flancos sin una negociación previa respecto a la retirada de tropas rusas de Georgia y Moldavia. Y finalmente, tanto Turquía como Noruega se mostrarán en contra de hacerlo sin antes contar con medidas de protección extra.

Alternativa 3: PAP + aplicación provisional del Acuerdo de Adaptación

- 1) Los noraliados aplican provisionalmente el Acuerdo de Adaptación, es decir, por un periodo de tiempo fijado, con el fin de recuperar la confianza del gobierno ruso y motivarlo a volver al Tratado.
- 2) Durante el periodo de aplicación provisional, Rusia retira sus tropas de Georgia y Moldavia.
- 3) Rusia retira la suspensión del FACE y se adhiere a la aplicación provisional.
- 4) Si los tres pasos anteriores funcionan, se procederá a negociar la abolición de los flancos.

²³⁵ *Ibidem*; p. 19. Traducción libre.

Esta alternativa es justa, pues demanda que tanto Rusia como la OTAN efectúen medidas importantes. Sin embargo, también es peligrosa, porque sugiere que en un inicio la OTAN vuelva a abrir sus bases militares para la inspección, mientras que Rusia no se verá obligada a hacerlo por seguir fuera de la lógica del Tratado. Además, es una opción que no da solución al ingreso de los países Bálticos. Por lo tanto, podemos decir que es viable, pero demandará mayor voluntad de las Partes.

Después de examinar las tres alternativas, nos queda claro que -desde la óptica de McCausland- las demandas rusas pueden ser satisfechas al interior del régimen de limitación y no a través de la suspensión del Tratado. Si Rusia acepta volver al FACE podrá gozar de los beneficios del Acuerdo de Adaptación, entre los cuales destaca el reacomodo transparente de las tropas noraliadas hacia lugares que no pongan en peligro la seguridad rusa. Además, logrará fortalecer la confianza en sus relaciones con la Unión Europea y los estados miembros de la OTAN en general. Y finalmente, estas ventajas fortalecerán su nueva política exterior, basada en su reposicionamiento como una potencia euroasiática.

3.1.4.5. Una propuesta personal.

Tanto McCausland como Zellner nos ofrecen opciones realizables, que toman en cuenta tanto la posición de Rusia como la de la Alianza Noratlántica y buscan llegar a un punto de conciliación. Sin embargo, ninguna de ellas ha quedado exenta de críticas dada la complejidad del tema. Frente a estas premisas, podemos hacer un balance. Con base en los puntos positivos y negativos de cada propuesta nos es posible proceder a rescatar lo más importante de cada una, para así concebir una alternativa propia. Así, para concluir este apartado expondremos una última propuesta, elaborada por quien escribe estas líneas.

Punto 1. Los Estados Partes se reúnen para renegociar el Acuerdo de Adaptación con el fin de modificar tres aspectos: reducir los topes nacionales de todos los miembros;

mejorar el sistema de inspección y transparencia; y abolir los flancos de Cáucaso Norte y Leningrado.

Luego de haber estudiado numerosas alternativas, resulta evidente que el Acuerdo de Adaptación necesita ser modificado, pues la realidad europea ha cambiado desde la firma de éste en 1999. En primer lugar conviene reducir los topes nacionales de las Partes porque éstas han mantenido sus niveles muy por debajo del límite desde hace varios años. Además, a los estados les resultaría conveniente poder destinar menos recursos a la producción o transferencia de las armas convencionales reguladas por el FACE, pues así contarían con más recursos para el mejoramiento de las ya existentes, o bien, para aquellos sistemas elaborados para la defensa antimisil o anti armas de destrucción masiva.

En segundo lugar, es vital renovar el sistema de inspección y transferencia, pues así se incrementa la confianza. Este sistema fue uno de los grandes logros del FACE desde que entró en vigor. Pero debido a la ausencia de Rusia desde 2007, las bases militares del Kremlin han quedado fuera del espectro de regulación del Tratado, lo que ha propiciado las sospechas de la OTAN. Y de la misma manera, Rusia ha cortado su posibilidad de mantener en vigilancia las bases noraliadas más cercadas a su territorio. Por tal razón, es importante que el próximo Acuerdo de Adaptación asegure la pervivencia de la cualidad más importante del FACE.

Y en tercer lugar, los noraliados deben comprender que para salvar al Tratado es indispensable abolir los flancos al interior de Rusia. Esta ha sido su mayor demanda desde la entrada en vigor del FACE. Y además, el gobierno ruso nunca se ha mostrado dispuesto a respetar los límites fijados para Cáucaso Norte y Leningrado. Luego entonces, si estas zonas ya no son flancos *de facto*, convertirlas *de jure* no repercutirá negativamente sobre los vecinos europeos de Rusia. Turquía y Noruega deberán comprender que la Guerra Fría ha quedado atrás, y que el Kremlin ya no es un enemigo de Europa Occidental.

Punto 2. Los territorios en disputa se mantienen en estado neutral durante la renegociación del Acuerdo de Adaptación, pero se discuten luego de que éste entre en vigor.

Mientras se logra la ratificación del pacto, los territorios de Abjasia y Osetia del Sur –en Georgia- y Transnistria –en Moldavia- deberán permanecer en un estado neutro, sin que se presione el repliegue de las tropas rusas de ocupación. Por supuesto, no se trata de minimizar los problemas que la intervención rusa ha provocado en estas regiones. Sin embargo, se pretende que dichos territorios no se conviertan en el obstáculo que impida la revitalización del régimen de limitación. Una vez que se logre la entrada en vigor del Acuerdo de Adaptación, se procederá a discutir la presencia rusa en estos lugares. Para el caso particular de Abjasia y Osetia del Sur, Rusia podría aclarar a su favor que en caso de que no se respete la “independencia” de estas repúblicas, el Kremlin podría tomar medidas adicionales. Esto puede ser riesgoso a largo plazo, pues daría pie a una nueva intervención. No obstante, en el corto plazo permitiría a los noraliados satisfacer su demanda más longeva: el fin de la intervención militar de Rusia.

Punto 3. Los países Bálticos firman y ratifican el Acuerdo de Adaptación

Si el régimen del FACE tiene –desde sus inicios- aspiraciones paneuropeas, no se puede concebir que éste continúe sin la presencia de Estonia, Letonia y Lituania. El ingreso de estos tres países al Tratado no es sólo un asunto deseado, sino también, necesario en la revitalización del mismo. Los Bálticos no quedarían desprotegidos con su entrada al FACE, por el contrario, se sumarían a una MFCS que ha probado ser exitosa en materia de transparencia y regulación. Además, continuarían defendidos y vigilados por la OTAN, por lo que no se prevé un posible ataque armado por parte de Rusia. Y finalmente, la OTAN no comprometería todas sus bases militares bálticas a la inspección del Tratado, sino sólo aquellas donde almacene sus armamentos convencionales.

Estos son los pasos sugeridos para el salvamiento del Tratado, o bien, para ser retomados en una futura negociación que pretenda rediseñar el régimen de limitación de armas convencionales. Tanto Rusia como la OTAN pueden encontrar satisfacción para sus demandas más intrínsecas, al mismo tiempo que continuarían recibiendo los beneficios del FACE. Finalmente, si todo lo anterior fallara y el Tratado asumiera su

inevitable final, su régimen podría pervivir tomando los aspectos más esenciales del Tratado y evitando aquellos puntos que propiciaron su deterioro. Estas recomendaciones van encaminadas tanto a salvar el Tratado y su Acuerdo de Adaptación como a la elaboración de un nuevo pacto capaz de fortalecer, nuevamente, la seguridad europea en este ámbito.

Después de haber examinado las posibles soluciones para impulsar nuevamente el régimen de limitación de armas convencionales en Europa, podemos proceder a explorar por qué es necesario que tanto la OTAN como Rusia continúen coincidiendo en el mismo marco de seguridad regional. La Teoría de los Complejos de Seguridad Regional de Buzan y Waeber nos indica que –debido a los procesos de regionalización– un problema de seguridad al interior de una región (en este caso, el continente europeo) puede afectar otros aspectos de seguridad de la misma. Con base en dicha teoría, en los siguientes apartados revisaremos las repercusiones que el deterioro del FACE ha causado en el complejo de seguridad europeo a nivel militar y energético. Nuestro objetivo radicará en comprobar que la ausencia del Tratado afecta de alguna manera otros problemas de seguridad que amenazan a Europa en la actualidad.

3.2. Impacto en la esfera militar.

La retirada rusa del FACE no sólo puso en jaque al régimen de limitación de armas convencionales, también provocó la incertidumbre en torno a cuatro problemas relacionados con las armas en general. El primero de ellos se centró en el temor a la proliferación de los sistemas de armamento, pues se pronosticó que la crisis del Tratado causaría un incremento en el gasto militar de los países europeos debido a la falta de una medida de control regional de la producción y la transferencia. El segundo problema radicó en utilizar otras MFCS que pudiesen llenar parte del vacío dejado por el FACE, como lo son el Documento de Viena de 1999 y el Tratado de los Cielos Abiertos. El tercer problema fue qué sucedería con las relaciones Rusia-OTAN luego del desencuentro producido por la crisis del Tratado. Y el cuarto problema –relacionado con el tercero– cuál sería el futuro del escudo antimisiles que Estados Unidos tenía

planeado instalar en algunos países noraliados de Europa Central. En el presente apartado analizaremos todos estos temas.

3.2.1. Gasto militar, producción y transferencia de armas convencionales en el continente.

Después de la crisis del FACE, el pronóstico más temido por los analistas de la limitación de armamentos fue el rearme convencional de los países más afectados, es decir, Rusia y los miembros europeos de la OTAN. Particularmente, se esperaba que el gobierno ruso elevara su gasto militar alegando que ya no existían suficientes MFCS para garantizar su seguridad militar; a la par que los estados vecinos – Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Ucrania- buscarían mayor protección de la Alianza Noratlántica.

Sin embargo, el *impasse* del Tratado fue seguido de una crisis financiera mundial que impactó en numerosos sectores de la economía global. El rubro militar resintió los mayores efectos de la turbulencia financiera en 2010, pues mientras que en 2008 el gasto militar global registró un crecimiento del 4% y en 2009 uno del 6%, para dicho año el total sólo aumentó 1.3%. Posteriormente, en 2011 el gasto se mantuvo sin cambios virtuales, es decir, que no aumentó significativamente. Cabe señalar que esta tendencia no se había vivido desde 1988. En un momento mencionaremos las implicaciones de esta situación sobre Europa y analizaremos si las predicciones de los analistas fueron atinadas.

De acuerdo con datos del Instituto para la Investigación sobre la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), se estima que el gasto militar global de 2011 fue de \$1 738 000 000 000, es decir, un billón setecientos treinta y ocho mil millones de dólares. De dicho total, 41% le correspondió a Estados Unidos, 8.2% a China, 4.1% a Rusia, 3.6% a Reino Unido y 3.5% a Francia²³⁶. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU son también los estados que más recursos monetarios destinan al gasto militar en el mundo.

²³⁶ Cfr; SIPRI, *Background paper on SIPRI military expenditure data 2011*, SIPRI Press material, Suecia, Abril de 2012. Disponible en: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/sipri-factsheet-on-military-expenditure-2011.pdf>, consultado el 10/10/12 a las 13:00 hrs.

Sobre esta línea, a Europa en su conjunto le corresponde el 23.4% del gasto militar total, o sea, casi la cuarta parte. Paradójicamente, este porcentaje se debe a un balance entre el decremento de unos estados y el aumento de otros, lo que evidencia que no todos se han visto afectados por la crisis financiera en la misma magnitud. Mientras que en Europa central y occidental el gasto militar disminuyó en 1.9% con respecto del 2010, en Europa oriental aumentó 10.2%. Este notable incremento confirma la sospecha de que Rusia emprendería un plan de rearme general luego de la suspensión del FACE, lo que pondría en alerta a sus estados vecinos.

Dentro del bloque occidental europeo, los países que registraron una mayor disminución de su gasto militar en 2011 fueron también los más afectados por la crisis del euro: Grecia (26%), España (18%), Italia (18%) e Irlanda (11%). Mientras que Reino Unido, Francia y Alemania tan sólo acortaron el gasto a una cantidad menor a 5%²³⁷.

Por el contrario, el bloque oriental europeo contrarrestó la tendencia reductiva debido al incremento moderado del gasto en Rusia y Noruega²³⁸, y al aumento notable de Polonia (país que busca mayor participación activa en la OTAN) y Azerbaiyán. Este último registró un peligroso crecimiento de 89% con respecto a 2010, posiblemente debido a la disputa que mantiene con Armenia por el territorio de Nagorno-Karabaj. Es importante mencionar que Azerbaiyán fue el único Estado Parte del FACE que no logró disminuir sus niveles de armamento convencional hasta el límite impuesto por los topes nacionales. Por tal razón, se pronostica que el colapso del régimen de limitación impuesto por el FACE repercuta de manera particularmente negativa sobre esta región.

El caso específico de Rusia merece una mención más detallada que el resto debido a su protagonismo en la crisis del Tratado. Como mencionamos anteriormente, luego de la suspensión del FACE en 2007 se auguró que el Kremlin incrementaría sus capacidades militares convencionales, lo que se comprobó en los años siguientes. Según el SIPRI, Rusia ha elevado su gasto militar en un 16% desde 2008, es decir, desde su primer año fuera del régimen de limitación de armas convencionales. De esta manera, este momento ocupa el tercer lugar mundial por el rubro referido.

²³⁷ Cfr; *Ibíd.*

²³⁸ Independientemente de su ubicación geográfica, este país entra en el bloque oriental europeo para el SIPRI.

Además, el gobierno ruso ha anunciado encontrarse en planes para elevar en un 53% sus fondos destinados a la defensa nacional hasta el 2014. A largo plazo, el Kremlin pretende “gastar 749 mil millones de millones de dólares en equipos, investigación, desarrollo de tecnologías y apoyo a las industrias militares para el periodo 2011-2020”²³⁹, esto con el fin de remplazar 70% de los equipos convencionales de la era soviética con equipos modernos durante dicho periodo. No obstante, algunos analistas sospechan que esta meta tan ambiciosa sea alcanzada en tan poco tiempo, pues sería la primera vez que el país elevara tan radicalmente su presupuesto militar en general.

Los planes de rearme general ruso arrancaron desde la publicación de la nueva Doctrina Militar en 2010, pues con ésta se previó la transformación y modernización de las fuerzas armadas, especialmente las fuerzas aéreas. Del total de armas convencionales soviéticas que serán sustituidas, la gran mayoría se concentrará en aviones –tales como los caza de quinta y cuarta generación- y helicópteros de combate Mistral²⁴⁰. Se calcula que la compra de estos sistemas de armamentos supermodernos ascenderá a 500 millones de euros.

Por si fuera poco, la administración al mando de Putin también se encuentra en vías de desarrollar nuevos sistemas militares para fortalecer su presencia en áreas como la defensa a nivel espacial y cibernético; y en campos de la industria de armamentos de la más alta tecnología. Los nuevos arsenales comprenden armas que operen gracias a rayos láser y electromagnéticos capaces de quemar las computadoras y los radares del enemigo; así como también armas climatológicas (de principio geofísico) para alterar el clima y generar sequías, inundaciones, huracanes y terremotos; armas de ondas de pulso electromagnético, incluyendo de microondas, para destruir por medio de sobrecargas eléctricas todos los circuitos electrónicos y computadoras atacados de un enemigo; armas de genes, que probablemente atacarían cierto tipo de códigos genéticos; y hasta armas de principio psicofísico, para operar armamento por el medio de descargas originadas en el cerebro del usuario.

²³⁹ *Ibid.* Traducción libre.

²⁴⁰ *Cfr.*; La voz de Rusia; El presupuesto militar de Rusia. Radio La Voz de Rusia: Economía, Rusia, 4 de agosto de 2010. Disponible en: <http://spanish.ruvr.ru/2010/08/04/14535432.html>, consultado el 13/09/12 a las 15:00 hrs.

Bajo estas premisas resulta aún más comprensible por qué el Kremlin abandonó el FACE y –desde entonces- se ha ocupado en elevar su presupuesto militar. El rearme ruso ha despertado la alerta de la OTAN y de los países del espacio ex soviético, pues se teme que el Estado lleve a cabo las siguientes acciones: 1) repetir una intervención como la de Georgia en Moldavia, Ucrania o incluso Azerbaiyán, 2) aplacar con mayor violencia los movimientos separatistas del Cáucaso Norte, 3) desarrollar tecnología para neutralizar el escudo antimisiles de Estados Unidos sobre Europa, o 4) elevar sus capacidades de destrucción masiva. Por todo lo anterior, es deseable para los promotores de la limitación de armamentos contar nuevamente con la participación de Rusia en un régimen como el del FACE.

Hablemos ahora de la transferencia de armas en Europa desde 2008 y hasta la fecha. En este periodo, los cinco mayores exportadores han sido países europeos y de la OTAN: Estados Unidos (con acaparamiento del 30% del intercambio global), Rusia (24%), Alemania (9%), Francia (8%) y Reino Unido (4%). Los principales destinos de estas exportaciones son India, Corea del Sur, Pakistán, China y Singapur; es decir, el sudeste asiático. En materia regional de 2007 a 2011, Europa ocupó el segundo lugar como receptor de las importaciones al concentrar el 19% del total de las mismas. Si bien fue superada por Asia y Oceanía (con 44%), rebasó a Medio Oriente (17%), América (11%) y África (9%)²⁴¹.

El grueso de las transferencias citadas corresponde a armamentos convencionales. La tendencia general del mundo durante los últimos cinco años ha sido el incremento y la mejora de las capacidades convencionales a partir del comercio y el intercambio de tecnologías. Y en Europa, estas transferencias se han llevado a cabo tan sólo bajo el lente del Registro de Armas Convencionales de la ONU, debido al estancamiento parcial del FACE. Como ya hemos mencionado anteriormente, Rusia dejó de compartir su información desde 2008, lo que ha motivado que otros estados sean selectivos con los países con quienes comparten sus datos. Durante estos años de crisis del FACE, la OSCE ha intentado promover la transparencia y el diálogo euro-atlántico en la materia, sin mayores resultados.

²⁴¹ Cfr; Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security*; SIPRI, Estocolmo, 2012. Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook>, consultado el 9/10/12 a las 12:00 hrs.

De acuerdo con el Anuario 2012 del SIPRI, en estos últimos años (2011-2012) se ha hecho evidente la necesidad de contar con una MFSC en Europa tan fidedigna como lo fue el FACE anteriormente. Por tal motivo, se ha propuesto la utilización del Documento de Viena y el Tratado sobre los Cielos Abiertos como medidas alternas mientras se resuelve la crisis del FACE. Los especialistas de Estocolmo sugieren que así también se recuperaría la relevancia de dichos pactos, pues han perdido el papel que tenían cuando fueron firmados.

Para la estabilidad del complejo de seguridad europeo es importante mantener al mayor número de estados posibles dentro de un régimen de limitación de armas convencionales, pues la amenaza de conflicto armado aún es latente en ciertos puntos del continente. Este panorama se torna aún más complicado al detectar que son los mismos estados europeos quienes están dotando de armamentos a sus vecinos. Por ejemplo, en el caso de Nagorno-Karabaj, Armenia cuenta con las importaciones provenientes de Rusia, mientras que Azerbaiyán se respalda en Turquía²⁴².

En conclusión, tanto el gasto militar como la transferencia de armas convencionales en Europa se han elevado de 2007 al presente. De los seis países que encabezan las listas de mayor actividad en ambos rubros a nivel mundial, cuatro se encuentran en el Viejo Continente –Rusia, Francia, Reino Unido y Alemania- y uno es el artífice de la OTAN –Estados Unidos. Contrario a lo esperado por los economistas, Europa no ha disminuido significativamente su gasto militar, ni a consecuencia de la crisis financiera mundial, ni como respuesta a la crisis de la eurozona. De hecho, los países de Europa oriental incluso han podido efectuar incrementos en el rubro. Particularmente, Rusia ha elevado su presupuesto militar para dar seguimiento a sus planes de rearme general. Este es un primer impacto del deterioro del FACE en el sector militar. Ahora, conviene que procedamos a analizar otros instrumentos de desarme y regulación que aún se encuentran vigentes en Europa y que pueden ayudar a sobrellevar la crisis actual.

²⁴² *Cfr; Ibíd.*

3.2.2. Otros instrumentos para regular el uso de la fuerza convencional: El Documento de Viena y el Tratado de los Cielos Abiertos.

Frente a los lentos avances de las negociaciones para dar solución al estancamiento del FACE, los especialistas del desarme han sugerido hacer uso de otros acuerdos internacionales para regular –en la medida de lo posible- el uso de la fuerza convencional en Europa, con el fin de cubrir una parte del vacío dejado por el Tratado. En este tenor, se ha resaltado la importancia de dos pactos “hermanos” del FACE, es decir, que fueron firmados durante el mismo periodo y que por sus características técnicas se complementan. Hablamos del Documento de Viena de 1999 y el Tratado de los Cielos Abiertos.

Estos tratados son dos MFCS europeas que aún se encuentran vigentes y que han servido de soporte para salvaguardar algunos aspectos del régimen de limitación de armas convencionales. Si bien no establecen un control sobre el límite de armas que los estados europeos pueden poseer, al menos instauran las pautas en las que dichos estados podrán utilizarlas, fomentan la transparencia y abren la posibilidad de realizar inspecciones aéreas sobre los territorios miembros. A continuación explicaremos en qué consisten ambos pactos y cuál su importancia ante la crisis del FACE.

a) El Documento de Viena de 1999

El Documento de Viena de 1999 sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (DV-99) es el resultado de una serie de negociaciones encaminadas a fortalecer las MFCS en materia del uso y despliegue de fuerzas armadas convencionales en Europa. Estos esfuerzos comenzaron con el Acta Final de Helsinki de 1975, que fue adoptada por todos los estados participantes de la entonces Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, misma que -como ya hemos explicado- más tarde se convirtió en la OSCE.

En 1975, los Estados Parte de la CSCE se comprometieron a informar obligatoriamente a los demás sobre las maniobras militares que llevasen a cabo, siempre y cuando éstas excedieran los 25 mil efectivos. Los informes deberían

efectuarse con un mínimo de 21 días de antelación. Además, cabe recordar que los participantes también adoptaron el Decálogo del Acta Final, donde reconocieron los principios que enumeramos en el Capítulo 2 del presente trabajo²⁴³.

Cinco años después de la Declaración de Helsinki, los Estados Parte se reunieron en España para firmar el Mandato de Madrid de 1983. Por medio de éste reforzaron los compromisos de 1975 y definieron la zona de aplicación de las MFCS que derivaran de dicho proceso. Hasta hoy en día, tanto el DV-99 como el FACE y las demás medidas para regular el uso de la fuerza convencional abarcan Europa en su totalidad, junto con la zona marítima y el espacio aéreo contiguo²⁴⁴.

Posterior al Mandato de Madrid fueron firmados el Documento de Estocolmo de 1986 y los Documentos de Viena de 1990, 1992, 1994 y –finalmente- 1999; todos estos procuraron fortalecer la transparencia y la apertura a la información entre los países de la OSCE. El DV-99 es el instrumento más actual; en él se engloban las medidas de confianza que afectan a los estados políticamente vinculados por el mismo. El Documento consta de once capítulos donde se detallan las siguientes características: intercambio anual de información militar, planeamiento de la defensa, reducción de riesgos, contactos, notificación previa de determinadas actividades militares, observación de dichas actividades militares, calendarios anuales de revisión, disposiciones restrictivas, cumplimiento y verificación, medidas regionales, y las reuniones anuales de evaluación de la aplicación²⁴⁵.

Entre las principales disposiciones del DV-99 podemos resaltar las siguientes²⁴⁶:

- La prohibición de realizar ciertas actividades militares por encima de determinado número de efectivos y medios, la obligación de notificar con 42 días de antelación algunas de las actividades militares permitidas y la obligación de invitar observadores a otras.

²⁴³ Véase el Capítulo 2, punto 2.2.1.

²⁴⁴ Cfr; Ministerio de Defensa; *Documento de Viena de 1999*. Secretaría General de Política y Defensa del Gobierno Español, España, 2010.

²⁴⁵ Véase el Documento original: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; *Documento de Viena 1999 De las Negociaciones sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*. OSCE, Viena, 1999.

²⁴⁶ Tomadas de: Ministerio de Defensa; *Documento de Viena de 1999*. *Op. Cit.*

- La obligación de cooperar en el esclarecimiento de actividades militares insólitas que puedan causar preocupación en otro u otros estados participantes, así como en la difusión y esclarecimiento de incidentes peligrosos de índole militar, estableciendo un punto de contacto que difunda y aclare tales incidentes.
- La obligación de intercambiar anualmente información militar sobre la organización y estructura de sus fuerzas militares hasta cierto nivel, sus efectivos y sus sistemas principales de armas.
- La obligación de intercambiar datos sobre los sistemas principales de armas, planes de despliegue o adquisición de sistemas, presupuestos militares, gastos reales de los ejercicios anteriores, política de defensa y doctrina militar.
- La obligación de aceptar inspecciones de otros Estados participantes, para confirmar que no están teniendo lugar actividades militares no notificadas en las áreas determinadas en que se pueda sospechar que tales actividades pudiesen tener lugar, y visitas de evaluación, que tienen por objeto comprobar sobre el terreno si la información facilitada en el intercambio anual de información militar es o no correcta.

Como podemos notar, este Documento complementa las capacidades del FACE, principalmente en materia de intercambio de información, transparencia e instrumentos de inspección y verificación. Por tal motivo, no debe sorprendernos que fuese firmado en el mismo año que el Acuerdo de Adaptación. Es posible que desde aquel entonces los líderes de la OSCE auguraran que los problemas vertidos en la Cumbre de Estambul no encontrarían una pronta solución.

Luego de la crisis del FACE, analistas y políticos del continente europeo consideraron necesario abrir un proceso de revisión del DV-99 para adoptarlo al nuevo contexto donde opera la OSCE. Por tal razón, desde 2010 y hasta la fecha este Documento se discute semanalmente en el Foro para la Seguridad y la Cooperación de la organización. Además, cada año se han llevado a cabo reuniones revisoras con el fin de dar a conocer los resultados generales de las inspecciones y discutir los datos que han proporcionado los Estados Parte con respecto a la estructura de sus fuerzas militares.

De acuerdo con la Arms Control Association, los reportes de los últimos años indican que las capacidades militares de los participantes se encuentran estables, pero por encima de lo esperado. Sin embargo, la operatividad del DV-99 se ha visto afectada por la crisis económica, ya que no se cuentan con los recursos suficientes para realizar las inspecciones deseadas. Por tal razón, algunos especialistas dudan que la información vertida sea veraz²⁴⁷. Adicionalmente, se piensa que el Documento debe ser adaptado, para incluir nuevos sistemas de armas convencionales derivados de los avances tecnológicos más recientes.

A pesar de las críticas, el DV-99 es reconocido como una de las más importantes MFCS con las que cuenta Europa en la actualidad. Sin la completa participación de los estados del continente en el FACE, el DV-99 ha podido recopilar la información relativa a la organización militar, los efectivos y los grandes sistemas de armamento convencional de los Estados Parte. Además, gracias a las modificaciones que se le han realizado desde 2010, el Documento ahora obliga a los participantes a cumplir con las siguientes medidas:

- Reportar a los estados cualquier plan encaminado a cambiar su estructura militar, con un plazo de 21 días mínimo.
- Compartir información sobre la producción, compra y despliegue de nuevos sistemas de armamentos.
- Notificar sobre actividades militares que sobrepasen el uso de 9000 soldados de tropa, 250 tanques de batalla y 500 vehículos acorazados de combate.
- Brindar una explicación por sus actividades militares en caso de que otro Estado Parte lo solicite. Y de ser necesario, reunirse con el estado solicitante y otros estados interesados.
- Permitir, al menos, tres inspecciones en sus territorios para verificar que los datos proporcionados son correctos.

²⁴⁷ Cfr, Pacer, Valerie; *The Vienna Document 1999*. Arms Control Association, Estados Unidos, 2010. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/factsheets/ViennaDoc99>, consultado el 15/10/12 a las 16:00 hrs.

Sumado a lo anterior, cada cinco años se podrán celebrar reuniones para enmendar el DV-99. Para agilizar el cumplimiento del Documento, los cambios que se efectúen entrarán en vigor inmediatamente. La primera de dichas enmiendas se llevará a cabo en 2015.

El DV-99 ha sido revitalizado para sostener –en la medida de sus posibilidades– la esencia del régimen de limitación de armas convencionales impuesto por el FACE. Ahora bien, no podemos sugerir que este Documento sustituya al Tratado, pues sus alcances son distintos. El FACE fue firmado para limitar los niveles de armamentos convencionales poseídos por los estados. Mientras que el DV-99 fue pensado para regular el uso de la fuerza convencional de los mismos. Ciertamente, sus fines son parecidos, y por ello el DV-99 ha podido hacer frente al vacío dejado por el FACE en materia de transparencia. Sin embargo, el DV-99 no cuenta con un sistema de topes nacionales similar al del Tratado que nos compete.

Por el momento, podemos reconocer la importancia del DV-99 en la coyuntura actual, es decir, luego de la guerra ruso-georgiana y de las tensiones producidas por la relación entre Rusia y la OTAN. Sin lugar a dudas, este Documento resultará de gran utilidad para rediseñar el futuro del régimen de limitación de armas convencionales, o bien, para salvaguardar el sistema de confianza y transparencia entre las Partes.

b) El Tratado de los Cielos Abiertos

Al igual que el FACE y los Documentos de Viena, el Tratado de los Cielos Abiertos (TCA) fue pensado desde la Guerra Fría con el fin de fomentar la confianza entre los estados europeos pertenecientes a la OTAN y al Pacto de Varsovia. En 1955 el presidente estadounidense, Dwight Eisenhower, propuso al Presidente del Consejo de Ministros de la URSS, Nikolái Bulganin, la observación aérea mutua en aras de prevenir una guerra de grandes proporciones. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por los líderes soviéticos de forma inmediata, pues el contexto no se prestaba para promover la transparencia militar.

La idea de un instrumento que facilitara la vigilancia aérea entre los países europeos se mantuvo viva hasta los años noventa. A la par que se negoció el FACE, los

gobiernos en Washington y Moscú diseñaron los contenidos del TCA, mismos que aplicarían para todos los miembros de sus respectivas alianzas militares. El Tratado fue firmado el 24 de marzo de 1992 en Helsinki. Estados Unidos fue el primero en ratificarlo, pero Rusia tuvo que esperar a que su situación política le permitiera hacerlo. Esto fue posible hasta el 2002, gracias a los esfuerzos del presidente Putin.

El TCA establece un programa de vuelos de vigilancia aérea sin armamento – también llamados “misiones”- sobre el territorio de los Estados Parte, para extraer información sobre la ubicación y el despliegue de tropas que podrían amenazar el área de aplicación. Por tal razón se considera otra MFCS de vital importancia para Europa.

El tratado entró oficialmente en vigor en el año 2002, cuando se completaron las ratificaciones necesarias. Actualmente cuenta con 34 Estados Miembros²⁴⁸. Desde entonces y hasta la actualidad, el número de vuelos de vigilancia pacífica han aumentado. El primer año se acumularon 67 vuelos; para 2004 la cifra aumentó a 74; en 2005 a 110. El último dato disponible de la Comisión Consultativa de los Cielos Abiertos sugiere que para 2012 ya se han efectuado 800 misiones exitosas.

El tratado cubre el territorio soberano de los Miembros, incluyendo las islas y los mares. Cualquier área puede ser observada y la única forma en la que un vuelo pueda ser restringido es en el caso de que la tripulación pudiese correr peligro. Todos los aviones y sensores utilizados deben ser examinados y aprobados por la Comisión Consultativa de los Cielos Abiertos, con el fin de comprobar que cumplen con los estándares fijados por el TCA. Los sensores deben contar con la capacidad de permitir localizar instalaciones y diferenciar equipos militares, ya que sólo así se puede garantizar la transparencia de la información recaudada. Todos los aviones y sensores utilizados están disponibles para cualquier Miembro, siempre y cuando cumplan el costo comercial.

Todas las imágenes captadas por las misiones están abiertas al uso de los Miembros, pero éstos deben pagar la reproducción. Debido a los elevados costos de los

²⁴⁸ Estos son: Alemania, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Rusia, Suecia, Turquía y Ucrania. Se espera la ratificación de Kirguistán.

vuelos y de la impresión de fotografías, algunos países participan en el TCA como un grupo; por ejemplo, Rusia y Bielorrusia.

En lo que refiere a la crisis del FACE, el TCA ha logrado sustentar la falta de información con respecto a la ubicación de bases militares en Rusia, Ucrania y Azerbaiyán. También el gobierno ruso se ha beneficiado de los vuelos, pues le permiten monitorear a la OTAN en sus fronteras. En este sentido, gracias al TCA se ha mantenido vivo este aspecto de la transparencia y la confianza entre rusos y noraliados que ya no pueden confiar en la información del FACE. Sin embargo, tal como señalamos anteriormente con el DV-99, este tratado no es capaz de asumir algunas de las tareas del FACE, ya que su espectro de aplicación se limita a localizar las bases militares, mas no inspeccionarlas con libertad.

En resumen, tanto el Documento de Viena de 1999 como el Tratado de los Cielos Abiertos ofrecen alternativas para evitar que las MFCS en Europa sigan siendo afectadas por el congelamiento del Tratado FACE. Y aunque estos tratados no son capaces de salvar –por si mismos- el régimen de limitación de armas convencionales, si pueden impulsar el diálogo, la cooperación y la transparencia entre los países involucrados en el problema, principalmente entre Rusia y los miembros de la OTAN. Por tal motivo, la OSCE procura mantener su funcionamiento mientras se determina que sucederá con el FACE.

Ahora que hemos revisado los tratados aún vigentes en materia militar convencional procederemos a examinar el estado de las relaciones Rusia-OTAN posterior a la suspensión del FACE, pues así tendremos los elementos para dilucidar si existen las condiciones propicias para retomar las negociaciones con respecto al Acuerdo de Adaptación o al salvamiento del régimen de limitación.

3.2.3. Las relaciones Rusia-OTAN tras la crisis del Tratado FACE.

Desde principios del siglo XXI tanto Rusia como la OTAN se platearon construir una nueva era de cooperación y entendimiento que permitiese dejar atrás las tensiones vividas durante la Guerra Fría y las turbulencias de los años noventa, tales como la

Guerra de los Balcanes y la primera ampliación de la Alianza Noratlántica hacia el este europeo. Para ello, en 2002 se firmó la Declaración OTAN-Rusia que dio vida al actual COR, donde los representantes rusos tendrían la misma voz y el mismo voto que sus colegas noraliados. El contexto internacional se enfrentaba a nuevas amenazas terroristas que se sumaban a las ya existentes, por lo que los viejos enemigos se unieron para hacerles frente de manera conjunta. En este tenor, una de las misiones más importantes fue la intervención en Afganistán, misma que pondría a prueba la capacidad de rusos y occidentales para trabajar juntos.

A lo largo del 2007 se celebraron diversos actos para conmemorar el décimo aniversario del Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y Rusia, y el quinto del COR. Además, “en mayo se ratificó el acuerdo sobre el estatus de fuerzas de la APP”²⁴⁹. Estas reuniones fortalecieron el compromiso de colaboración entre las partes y permitieron que los países de la Alianza Noratlántica conocieran la opinión de Rusia sobre diversos temas de seguridad internacional.

Sin embargo, la suspensión rusa del FACE en diciembre de 2007, el fracaso del PAP en abril de 2008 y la posterior intervención militar rusa sobre Georgia en agosto del mismo año supusieron un nuevo congelamiento de las relaciones entre Rusia y la OTAN. En tan sólo ocho meses de tensión, las estructuras de cooperación construidas entre ambos actores se vieron profundamente afectadas, hasta el punto de temer su desaparición. El entonces Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, condenó las decisiones del gobierno de Putin; mientras que el embajador adjunto de Rusia en la OTAN, Ivan Soltanosky, “manifestó que Rusia había sido demonizada por la Alianza, la Unión Europea, el G-7 y las naciones que criticaron la falta de respeto de Moscú por la integridad territorial de Georgia y por el reconocimiento de las repúblicas separatistas”²⁵⁰.

Desde entonces y hasta la fecha, las relaciones entre Rusia y la OTAN se han visto eclipsadas nuevamente por la divergencia de intereses en materia de seguridad. Para combatir las discrepancias y construir nuevos puentes de acercamiento, el nuevo Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, visitó Moscú en 2009.

²⁴⁹ Ministerio de Defensa; *El futuro de las Relaciones OTAN - Rusia*. Op. Cit; p. 10.

²⁵⁰ *Ibid.*

Durante un discurso en el Instituto de Relaciones Internacionales subrayó que la Organización a su mando nunca atacaría a Rusia y que tampoco pensaba que sucedería al revés, por lo que resultaba necesario dejar de preocuparse por una guerra eventual. Esta premisa se plasmó un año después en el Concepto Estratégico de la OTAN, donde se hizo especial hincapié en la cooperación con Rusia para la resolución de los conflictos regionales e internacionales que afectaran a las partes.

Rasmussen identificó tres ámbitos en los que la colaboración con Rusia resultaba fundamental. En primer lugar mencionó la lucha contra el terrorismo y la necesidad de homologar los conceptos y las percepciones, para así trabajar plataformas contra amenazas en el Cáucaso y Medio Oriente. En segundo lugar habló sobre la proliferación de armas de destrucción masiva, particularmente por la presencia de talibanes en Pakistán. Y en tercer lugar se refirió a la situación de Afganistán²⁵¹. En su discurso, el Secretario General de la OTAN procuró dejar en claro el interés de su institución por construir puentes con el gobierno del Kremlin. Y por primera vez desde la crisis del FACE, tanto rusos como noraliados se mostraron dispuestos a retomar la relación estratégica.

Las buenas intenciones de 2009 enfrentaron sus primeras pruebas tan pronto como comenzó el 2010, debido a las políticas expansionistas de ambas entidades. Por parte de la OTAN se intensificaron las pláticas para preparar el ingreso de Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Georgia y Ucrania, gracias a la visita de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton²⁵². Mientras tanto, por parte de Rusia se ahondó en las *políticas transimperialistas*²⁵³ para asegurar el control sobre ciertas áreas de influencia geoestratégica, comprendidas en los estados que forman parte de lo que el gobierno ruso llama “el extranjero próximo”.

La OTAN se ha mostrado interesada en incluir a los cinco países antes mencionados dentro de la Alianza, pues representan puntos clave para ampliar el

²⁵¹ Cfr; Rubio, Antonio; *Rusia y la OTAN: una relación formalista y de limitadas perspectivas*. Real Instituto Elcano, España, 2009. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari164-2009, consultado el 15/09/12 a las 14:00 hrs.

²⁵² Cfr; EFE; *Hillary Clinton comienza gira por Europa del Este*. El Mundo, España, 1 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/01/internacional/1277987655.html>, consultado el 18/10/12 a las 13:00 hrs.

²⁵³ Este concepto será explicado en el punto 3.3.2.

espectro de la Organización hacia los Balcanes y el Cáucaso Sur. Particularmente, Georgia ha solicitado su ingreso en numerosas ocasiones y se ha mostrado dispuesta a efectuar las reformas electorales y judiciales necesarias para cumplir con los criterios de adhesión. Por su parte, la OTAN ha reiterado su apoyo al país e incluso ha solicitado al gobierno en turno que se abstenga de utilizar la fuerza contra las repúblicas secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur, ya que esto podría provocar un nuevo conflicto armado con su vecino ruso.

Sin embargo –y como era de esperarse luego de lo ocurrido en expansiones pasadas de la OTAN- las aspiraciones de incluir a Georgia a la Alianza Noratlántica no han sido bien recibidas por Rusia. Ni mucho menos los planes reservados para Ucrania. El caso de Georgia se agudiza debido al apoyo que las repúblicas separatistas han recibido por parte de los gobiernos de Medvedev y Putin. Por tal razón, insistimos en recomendar que las negociaciones para restaurar el sistema de limitación de armas convencionales deben mantenerse al margen de los problemas políticos en dicho país.

Mientras tanto, el caso ucraniano se ha convertido en un nuevo punto de divergencia de opiniones entre la Alianza y Rusia. Desde 2008, la OTAN extendió su membresía al gobierno en el Kiev, como parte de una táctica para alejar al país de la lógica de influencia rusa. Sin embargo, con la llegada a la presidencia del pro-ruso Víctor Yanukóvich en febrero del 2010, Ucrania ha vuelto a depositar la confianza de su seguridad en Rusia. Esta situación incomoda a los noraliados que buscan contar con la participación ucraniana en los temas referentes a la seguridad energética de Europa occidental, como explicaremos más adelante.

Frente a los nuevos proyectos de expansión de la OTAN, el gobierno ruso ha propuesto rediseñar la arquitectura de seguridad del continente bajo una nueva alianza militar pensada *por* y *para* los países europeos. Esta idea fue orquestada por el gobierno de Medvedev en abril de 2008 y desde entonces ha hecho eco los distintos foros de seguridad, particularmente en la OSCE. En clara alusión a la Alianza Noratlántica, el gobierno ruso expresó que las actuales estructuras de seguridad de Europa eran anticuadas e imponían líneas divisoras entre los países que compartían las

mismas amenazas; asimismo, “no ofrecían una seguridad equitativa a todos los países de la zona, sino que más bien consagraban áreas exclusivas de influencia”²⁵⁴.

Para dar fin a las alianzas del pasado y establecer un nuevo sistema de seguridad colectiva, Rusia propuso la creación de un Tratado de Seguridad Paneuropeo, o también conocido como Tratado de Seguridad para Europa. Dicho tratado emularía el andamiaje de la OTAN pero a un nivel mucho más amplio, capaz de cubrir al complejo de seguridad regional en su totalidad. De acuerdo con la administración de Medvedev, el tratado descansaría sobre dos premisas: 1) sería implementado respetando la seguridad del resto de los países firmantes, y 2) en caso de un ataque militar contra uno de los participantes, el resto podría considerarlo como ataque generalizado y responder a la agresión.

En un principio, la propuesta fue juzgada como un intento por parte del gobierno ruso para crear una nueva OTAN donde éste ocupara una posición de liderazgo. Por tal razón, los países noraliados respondieron con reservas, dejando nuevamente en claro que su Alianza no era una amenaza para Rusia. Sin embargo, la promoción que el equipo de Medvedev y Putin hizo durante los meses posteriores consiguió captar el interés y el apoyo de cuatro países de Europa occidental: Alemania, Francia, Italia y España; de tal manera que el presidente francés, Nicolás Sarkozy, pidió que la propuesta rusa fuera incluida en la agenda del Consejo Ministerial de la OSCE. Así inició el llamado Proceso de Corfú, que ha servido para trabajar el proyecto del tratado.

El Proceso de Corfú tiene como fin crear un foro para discutir el futuro de la seguridad europea luego de los desencuentros que han sufrido Rusia y la OTAN. Al interior del mismo se han dado cita los principales líderes europeos en materia de seguridad y defensa, quienes han coincidido en la importancia de repensar las estructuras de seguridad con el fin de orquestar un régimen en el que Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia puedan trabajar al mismo nivel en aras de proteger al continente de los peligros internos y externos. En total, el Proceso de Corfú cuenta con

²⁵⁴ Ministerio de Defensa; *El futuro de las Relaciones OTAN - Rusia. Op. Cit;* p. 69.

la participación de 56 naciones, incluidos todos los países noraliados y los miembros de la OTSC²⁵⁵.

Para algunos analistas, la cristalización del Tratado de Seguridad Paneuropea podría provocar el fin de la OTAN. Por esta razón, el Proceso de Corfú se ha enfrentado a sendas críticas que acusan a Rusia de querer extender su transimperialismo a todo el Hemisferio Norte. Sin embargo, los abogados del tratado al interior de la OSCE han reiterado que la creación del mismo no supondría la culminación del Tratado de Washington; por el contrario, dotaría a la Alianza Noratlántica de un nuevo espacio de cooperación con Rusia y el espacio postsoviético.

En lo que respecta al Tratado FACE, se piensa que el Tratado de Seguridad Paneuropea podría abrir una nueva posibilidad de salvar al régimen de limitación de armas convencionales. Si se lograra instaurar una nueva estructura de seguridad que comprenda a todos los países del continente y que cuente con la participación de Estados Unidos y Rusia por igual, entonces la reinserción del Tratado podría quedar exenta de la lucha de intereses entre rusos y noraliados.

En resumen, las relaciones entre Rusia y la OTAN después de la crisis del FACE se han visto tensionadas por situaciones que han resaltado las inconformidades mutuas arrastradas desde años anteriores, tales como la expansión de la Alianza al este europeo y la política del “cercano extranjero” practicada por Moscú para fortalecer su área de influencia. Ambos actores reconocen que la colaboración con su contraparte es necesaria para garantizar la seguridad del continente europeo, particularmente ahora que el régimen del FACE se encuentra congelado. Sin embargo, los esfuerzos por rediseñar la seguridad regional –tales como el Proceso de Corfú- se han visto criticados por los defensores de las actuales estructuras militares. De esta manera, el futuro de las relaciones entre ambas Partes se vislumbra complicado a corto plazo, aunque se mantiene la esperanza de encontrar un espacio para retomar el tema de las armas convencionales.

²⁵⁵ El tratado aspira a cubrir el área comprendida de Vancouver a Vladivostok, por esta razón el Proceso de Corfú se ha extendido a los noraliados en Norteamérica y a los países asiáticos de la OTSC. Véase Ruiz, Francisco; *El futuro de la OSCE*. Revista Española de Defensa, España, Diciembre de 2010.

Una vez expuesto el panorama actual pasaremos a inspeccionar el último punto de la esfera militar que se ha visto afectado por la crisis del FACE: el escudo antimisiles que Estados Unidos aspira a instalar en Europa Oriental y el área de influencia de Rusia.

3.2.4. El escudo antimisiles de Estados Unidos en Europa ¿Un peligro para Rusia?

Como estudiamos en el Capítulo anterior, una de las razones que provocó que Rusia abandonara el régimen del FACE fue la cancelación del Tratado ABM por parte de Estados Unidos en junio de 2002. Esta acción, perpetuada por la presidencia de George W. Bush, se llevó a cabo como la fase inicial de un proyecto encaminado a instalar un sistema de defensa antimisiles balísticos sobre territorio europeo, particularmente en Polonia y República Checa.

En 2004, la Casa Blanca informó que el escudo antimisiles formaría parte de su estrategia en la lucha contra el terrorismo y los “estados bribones” del llamado “eje del mal”, como Irán y Corea del Norte. Sin embargo, el hecho de que se usara a dos ex repúblicas soviéticas como plataformas para el mencionado proyecto provocó el rechazo del gobierno ruso al mando de Putin. El Kremlin señaló que ninguno de los supuestos estados enemigos tenía la capacidad armamentista para lanzar un misil que alcanzara a Europa occidental, por lo que el escudo antimisiles no pretendía intimidar al “eje del mal”, sino a Rusia misma. En este tenor, el plan estadounidense vulneraba las fronteras del país eslavo y –por lo tanto- representaba una amenaza a su seguridad nacional.

Desde entonces, los gobiernos de Estados Unidos y Rusia han sostenido una serie de desencuentros relativos a la instalación del mencionado escudo y los objetivos que éste persigue. Con el paso de los años, la discusión del tema se ha tornado aún más delicada debido a la negativa estadounidense de asegurar por escrito que su proyecto antimisiles no pondrá en riesgo al territorio ruso. Para entender con claridad las implicaciones de este tema en la crisis del FACE conviene analizar el problema a detalle, comenzando por esclarecer en qué consiste la defensa antimisiles.

Los misiles son un tipo de sistema de lanzamiento que proyecta o transporta municiones hacia un blanco. UNIDIR los define como “vehículos no tripulados, desechables, cuya potencia es generada por cohetes o propulsión aérea, que [...] son guiados hacia un objetivo”²⁵⁶. Sus alcances son distintos – corto, mediano e intercontinental- y pueden portar diversos tipos de armas convencionales y de destrucción masiva. Los misiles se dividen en dos tipos: balísticos y de crucero. Los misiles balísticos siguen una ruta de vuelo parabólica determinada y se componen de un lanzador, un sistema de propulsión, una carga y un sistema de dirección. Su proliferación ha propiciado la creación de misiles antibalísticos, diseñados (como su nombre lo indica) para destruir o deshabilitar misiles balísticos y sus vehículos de reentrada antes de que alcancen su objetivo.

Sólo Rusia y Estados Unidos han logrado poner en funcionamiento sistemas de defensa antibalística. Ambos países mostraron interés en desarrollar dichos armamentos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, debido a la aparición de los misiles balísticos intercontinentales (ICBM, por sus siglas en inglés) y la amenaza que éstos representaban para cada superpotencia. Durante la década de los años sesenta, tanto el gobierno en Washington como su contraparte en Moscú lograron concretar sus programas de intercepción de ICBM. Sin embargo, estos programas “amenazaban con destruir la frágil relación de disuasión nuclear entre Estados Unidos y la URSS, al complicar la capacidad de respuesta ante un segundo ataque”²⁵⁷. Por tal motivo, fue firmado en 1972 el Tratado ABM.

No obstante, Estados Unidos jamás abandonó sus planes de investigación y desarrollo de misiles antibalísticos. Y en este sentido, en 1983 la administración del presidente Ronald Reagan anunció la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), que tendría por fin garantizar la seguridad del territorio estadounidense frente a posibles agresiones perpetuadas con ICBM. Teóricamente, esta iniciativa consistiría en “desarrollar bases espaciales y satélites a propulsión nuclear equipados con rayos láser

²⁵⁶ Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger; *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza. Op. Cit;* p. 138.

²⁵⁷ *Ibidem*; p. 142.

destinados a interceptar misiles hostiles en el espacio”²⁵⁸, razón por la cual fue bautizada como “la guerra de las galaxias”. Posteriormente, en 1991 el presidente George H. W. Bush propuso la modernización del proyecto antimisiles sin tomar en consideración el Tratado ABM firmado con la URSS. A partir de entonces la IDE cambió su nombre a Protección Global contra Ataques Limitados.

Tanto el Tratado ABM como los acuerdos SALT y START (1 y 2, respectivamente) habían pretendido regular el uso y la posesión de misiles balísticos entre Estados Unidos y Rusia, en aquel entonces URSS. Sin embargo, se sabe que Estados Unidos violó dichos pactos no sólo al desarrollar su escudo nacional de defensa antimisil, sino también al entregar a Noruega un radar de detección de misiles balísticos en 1999. Recordemos que el país nórdico ha manifestado su recelo hacia Rusia en numerosas ocasiones desde la implosión de la Unión Soviética, y gracias a éste y a Turquía fueron creadas las zonas flanco dentro del Tratado FACE. Por tal motivo, la transferencia de tecnología entre ambos países fue condenada por el gobierno ruso en su momento.

Luego de abandonar el Tratado ABM, el gobierno presidido por Bush anunció ante sus aliados de la OTAN que Irán se encontraba desarrollando misiles de alcance intermedio, por lo que resultaba urgente y necesaria la creación de un escudo antimisiles en Europa para defender a los noraliados de una agresión futura. De esta manera, Polonia y República Checa fueron los estados elegidos para iniciar el programa. En agosto de 2008 –tan sólo unos cuantos días después de la guerra entre Rusia y Georgia- la Casa Blanca concretó con el gobierno polaco un acuerdo para instalar baterías de misiles interceptadores en su territorio; mientras que con el gobierno checo acordó el despliegue de un sistema de radares²⁵⁹.

Desde el inicio del proyecto, Rusia se ha opuesto a los planes estadounidenses, pues los considera como una violación de todos los acuerdos firmados entre ambos países. En 2007, el presidente Putin criticó con firmeza el despliegue del sistema global

²⁵⁸ TV Novosti, *El escudo antimisiles, una historia de 'largo alcance'*. RT: Actualidad, Moscú, 23 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/35751-El-escudo-antimisiles,-una-historia-de-largo-alcance>, consultado el 3/11/12 a las 13:00 hrs.

²⁵⁹ Cfr; Benito, Roberto; *Del superescudo de Bush al minisistema de Obama*. Diario El Mundo, Sección Internacional, España, 5 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/05/internacional/1317831413.html>, consultado el 17/10/12 a las 20:00 hrs.

antimisiles sobre el Viejo Continente, subrayando que “ninguno de los así llamados ‘países problemáticos’ posee misiles con un alcance entre 5000 y 8000 kilómetros que puedan suponer una amenaza real para Europa”²⁶⁰. Asimismo, resaltó que un hipotético lanzamiento de un misil norcoreano o iraní contra territorio estadounidense vía Europa occidental contradiría las leyes de la balística, por lo que era imposible pensar que un ataque así pudiese ocurrir. Luego entonces, el gobierno ruso concluyó que las razones estadounidenses apuntaban a intimidar al Kremlin.

El plan de defensa antimisil orquestado por Bush supuso para Estados Unidos no sólo la tensión con Rusia, sino también la polémica al interior de la OTAN. Mientras algunos noraliados como los ya mencionados Polonia y República Checa, junto con Turquía, Polonia, Rumania y España respaldaron la propuesta de Washington; otros como Francia y Alemania criticaron las consecuencias que ésta podría provocar en la relación con el gobierno de Putin e hicieron hincapié en los altos costos que el escudo supondría para la OTAN. La coyuntura de la crisis financiera internacional coadyuvó a juzgar negativamente el proyecto.

Por tales razones, el presidente Barack Obama desistió de continuar con el ostentoso plan de su antecesor, optando por sustituirlo por uno menos complejo y que permitiera ganar la confianza de Rusia. Así, el 17 de septiembre de 2009 el nuevo gobierno en Washington anunció que realizaría un “Acercamiento Adaptable en Fases” para concretar la defensa antimisil en Europa. El sistema antibalístico de Obama sería instaurado en cuatro fases de 2011 a 2020, y operaría sobre una base de misiles SM-3²⁶¹. A partir de entonces el proyecto llevaría por nombre *European Phased Adaptive Approach* (EPAA), o bien, Sistema Europeo de Defensa Antimisiles (EuroDAM).

A pesar de los cambios que ha sufrido el proyecto estadounidense, Rusia no ha dejado de mostrar desconfianza hacia el mismo. Desde 2009 y hasta la fecha, el Kremlin ha exigido que Estados Unidos le otorgue garantías jurídicas para asegurar que el escudo antimisiles no apuntará jamás hacia Rusia, pues sólo así desistirá de mostrar su oposición al EuroDAM. Por su parte, Estados Unidos se ha negado a satisfacer las

²⁶⁰ TV Novosti; *El escudo antimisiles, una historia de 'largo alcance'*. *Op. Cit.*

²⁶¹ *Cfr.* Collina, Tom; *The European Phased Adaptive Approach at a Glance*. Arms Control Association, Estados Unidos, Noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/factsheets/Phasedadaptiveapproach>, consultado el 13/10/12 a las 15:00 hrs.

demandas rusas, razón por la cual se han elevado las sospechas en torno a qué estados son en realidad el blanco del escudo antimisiles.

Como respuesta al EuroDAM, Rusia ha emprendido una serie de acciones para fortalecer su propio sistema de defensa antimisiles. En principio, ha externado sus planes para modernizar por completo el radar de Gabala que alquila en Azerbaiyán desde 1985. Asimismo, ha sugerido que podrá acelerar la fabricación de misiles balísticos intercontinentales RS-24 y Yars, y equipar con ojivas nucleares los sistemas de misiles tácticos Iskander-M desplegados en su provincia de Kaliningrado²⁶². De hecho, en este enclave ya ha puesto en servicio un radar de alerta temprana para detectar misiles provenientes del Atlántico Norte y Europa, aprovechando su vecindad con Polonia, Estonia, Letonia, Lituania y el Mar Báltico. El ministro ruso de Asuntos Exteriores, Serguei Lavrov, ha declarado que Rusia no viola acuerdos internacionales al emplazar armamentos modernos en dicho lugar.

Aunado a esto, Rusia ha externado encontrarse en proceso de crear un nuevo ICBM de combustible líquido que le permita burlar el futuro escudo estadounidense y ha realizado con éxito algunos ensayos de antimisiles de corto alcance²⁶³.

Por si lo anterior no bastara, la región separatista de Transnistria - cuya situación en Moldavia fue explicada en el Capítulo anterior- también ha ofrecido a Rusia su colaboración para rechazar el EuroDAM y tomar medidas que permitan contrarrestarlo. Al contar con el apoyo de esta región en un tema tan delicado para el Kremlin se torna aún más imposible la retirada de tropas rusas de Moldavia, tal como se le ha exigido a Moscú desde la Cumbre de Estambul de 1999.

En contraparte, Estados Unidos no sólo se ha negado a ofrecer garantías de seguridad a Rusia. También ha profundizado las acciones de la primera fase del EuroDAM. En numerosas reuniones celebradas desde el 2009 y hasta la fecha, Obama ha buscado el acercamiento con Medvédev y Putin para reiterar que su gobierno no busca atacar a Rusia. Sin embargo, el senado estadounidense (particularmente el ala

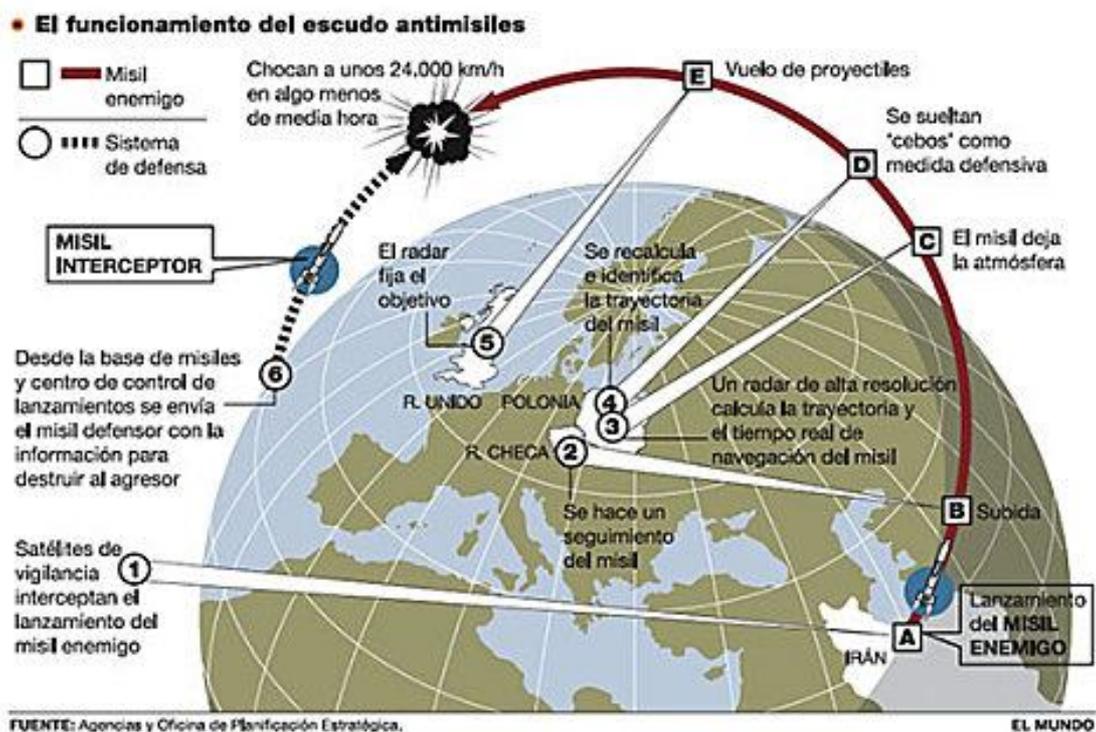
²⁶² RIA Novosti; *Experto opina que Rusia acelerará la fabricación de misiles balísticos Yars en respuesta al escudo antimisiles en Europa*. RIA Novosti, Sección Defensa, 23 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://sp.rian.ru/Defensa/20111123/151697468.html>, consultado el 2/11/12 a las 20:00 hrs.

²⁶³ Cfr; Rogozin, Dimitri; *Putin sigue convencido que el escudo antimisiles de Estados Unidos apuntará contra Rusia*. RIA Novosti, Sección Internacional, 3 de febrero de 2012. Disponible en: <http://sp.rian.ru/trend/dam>, consultado el 2/11/12 a las 20:00 hrs.

republicana) insiste en impedir que el Ejecutivo brinde concesiones a Rusia, ya sea para intercambiar información o para incluir al país eslavo en el proyecto.

Mientras tanto, la OTAN –en voz de su Secretario General, Rasmussen- ha manifestado su disposición para dialogar con Rusia en aras de encontrar una solución al problema, pues reconoce la importancia de la cooperación estratégica entre ambos actores en todos los temas de la seguridad continental. Sin embargo, al mismo tiempo ha respaldado la decisión estadounidense de no brindar garantías jurídicas de seguridad a Moscú. Hasta ahora, los países noraliados que han puesto sus territorios a disposición de Estados Unidos son Polonia, Rumania (que sustituirá a República Checa), Turquía, Lituania, España y Holanda²⁶⁴. La Alianza Atlántica insiste en que el mecanismo del escudo antimisiles operará como se describe en el Gráfico 5.

Gráfico 5: El escudo antimisiles de la OTAN



Tomado de: Benito, Roberto; *Del superescudo de Bush al minisistema de Obama*. Diario El Mundo, Sección Internacional, España, 5 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/05/internacional/1317831413.html>, consultado el 17/10/12 a las 20:00 hrs.

²⁶⁴ Cfr; Benito, Roberto; *Op. Cit.*

Como podemos observar, el esquema prevé que los misiles balísticos serán lanzados desde suelo iraní con dirección al Océano Atlántico, siguiendo su curso parabólico. Los radares ubicados en Europa central permitirán calcular la trayectoria del misil enemigo y realizarle un seguimiento. Finalmente, con la información recabada en las bases europeas, Estados Unidos podrá enviar un misil interceptor que elimine la amenaza en media hora o menos.

Ahora bien, la imagen sugiere que Irán posea un sistema de lanzamiento capaz de cruzar el continente, lo cual no responde a la realidad. Por su parte, Rusia si posee ICBM capaces no sólo de concluir una trayectoria tan larga, también de burlar a los interceptores SM-3 estadounidenses. El Kremlin teme que para el 2020 el EuroDAM posea misiles mucho más sofisticados que –junto con los múltiples radares ubicados en sus fronteras- pongan en peligro a Rusia²⁶⁵.

Si Rusia no es uno de los “estados bribones” que inspiraron la creación del escudo antimisiles, y además cuenta con la más avanzada tecnología militar en esta materia sobre Europa ¿Por qué Estados Unidos insiste en mantenerla fuera del EuroDAM? Mientras esta pregunta no sea respondida por los líderes gubernamentales de dicho país, la sospecha de que el escudo también apunta a los rusos seguirá latente. De hecho, algunos periódicos en Rusia comenzaron a sugerir el año pasado que el proyecto antimisiles de Estados Unidos y la OTAN creará un nuevo “Telón de Acero” sobre el continente europeo, tal como alguna vez lo hizo el discurso de Winston Churchill. En la opinión de Putin, ni su país ni el de Obama “encontrarán solución al problema hasta que se reconozcan como socios fiables”²⁶⁶.

La cooperación con Rusia es deseable para europeos y estadounidenses en varios aspectos. En primer lugar, por la fuerza técnica y militar que el Kremlin podría aportar a la defensa contra posibles ataques de Irán o cualquier otro estado que pudiera llegar a desarrollar misiles. En segundo lugar, porque el futuro de un nuevo tratado

²⁶⁵ Cfr; Collina, Tom; *Missile Defense Cooperation: Seizing the Opportunity*. Arms Control Association. Estados Unidos, Mayo de 2011. Disponible en:

<http://www.armscontrol.org/issuebriefs/MissileDefenseCooperation>, consultado el 5/11/12 a las 18:00 hrs.

²⁶⁶ RIA Novosti; *Rusia y EEUU solucionarán el problema del DAM cuando se reconozcan socios fiables*.

RIA Novosti, Sección Internacional, Rusia, 6 de septiembre de 2012. Disponible en:

<http://sp.rian.ru/international/20120906/154946826.html>, consultado el 7/11/12 a las 16:00 hrs.

START depende de la relación que Washington y Moscú mantengan en esta materia. En tercer lugar, para hacer frente conjunto al terrorismo nuclear. En cuarto lugar, porque así la OTAN y Rusia podría compartir la información recaba por sus radares, particularmente aquella poseída por el radar ruso en Gabala. De acuerdo con analistas de la Arms Control Association, este último punto “permitiría que los oficiales de Rusia y la OTAN tengan acceso simultáneo a la información sobre el despegue de misiles detectada por los sensores, dando a ambos una imagen completa y en tiempo real sobre las posibles amenazas”²⁶⁷. Finalmente, la colaboración entre ambos actores permitiría recuperar parte de la confianza perdida por la crisis FACE y abriría la posibilidad de retomar el régimen de limitación de armas convencionales.

Este es el panorama general en el que se encuentra el complejo de seguridad europeo a nivel militar luego de que el Tratado FACE fuese puesto en jaque por la inobservancia de Rusia y la OTAN. Para continuar con nuestra investigación daremos paso al último aspecto que nos resta analizar dentro de las repercusiones derivadas del deterioro del Tratado: la seguridad energética en Europa y la disputa del petróleo y el gas con Rusia.

3.3. Implicaciones en materia de seguridad energética.

La suspensión del FACE no sólo implicó para Rusia el fortalecimiento de su imagen a nivel militar. De hecho, ésta sólo fue parte de una estrategia que el gobierno de Putin desarrolló para restituir el nombre de su país al exterior de manera general. Y en la búsqueda por reposicionarse como una potencia regional, el Estado ruso debía abandonar las estructuras donde la OTAN tuviera asegurada su superioridad, para después incrementar su presencia en los foros europeos donde poseía ventaja asegurada. En este tenor, uno de los planos donde Rusia ocupaba un papel protagónico sobre el continente europeo era el energético, debido a su papel como abastecedor de gas y petróleo. En este plano ni Estados Unidos, ni la Unión Europea ni la OTAN podían hacerle contrapeso.

²⁶⁷ Collina, Tom; *Missile Defense Cooperation: Seizing the Opportunity*. Op. Cit.

En el territorio ruso se encuentra una tercera parte de las reservas de gas natural de la Tierra. Adicionalmente, Rusia posee considerables reservas de crudo, que lo sitúan como el segundo exportador mundial de petróleo después de Arabia Saudita. En este sentido, gran parte de los países de Europa dependen del gas ruso para la supervivencia de sus industrias y para soportar el frío durante el invierno. La Unión Europea importa de Rusia 25% del gas que consume y se prevé que en el futuro esta cifra aumente gracias a los proyectos que el gobierno ruso ha lanzado para extender sus gaseoductos hacia occidente.

Esta situación de dependencia energética en la que se encuentra Europa con respecto de Rusia ha provocado que esta última afiance su poderío sobre las rutas del gas, incluso a través de la presencia militar como ha sucedido en Chechenia, Daguestán, Abjasia y Osetia del Sur. Por esta razón nos resulta importante descubrir el mapa energético de Europa y el papel que juega Rusia en el mantenimiento del estatus quo. Sólo haciendo esta exploración podremos medir el peso de Rusia y sugerir una forma en la que el Kremlin haga un uso positivo de su poder energético para ganar la confianza de los estados europeos en lo que respecta a la seguridad regional.

3.3.1. Seguridad energética y dependencia en Europa.

La seguridad energética tiene distintas acepciones dependiendo del contexto internacional y el país que la defina. En un sentido general podemos entender el concepto como “el abastecimiento energético seguir a todo riesgo para un país, sin importar los sucesos en cuanto al suministro de insumo por terceros”²⁶⁸. Un plan de seguridad energética debe comprender las pautas para lograr –en el corto, mediano o largo plazo- soluciones que permitan la independencia energética, es decir, el autoabastecimiento con los recursos propios para evitar la dependencia extranjera. En palabras más concretas, podemos definir la seguridad energética como la disponibilidad física ininterrumpida a un precio que es asequible, dentro de la problemática ambiental y geopolítica.

²⁶⁸ Gómez Patiño, Dilia; *Seguridad Energética y Biocombustible: un acercamiento a sus implicaciones*. Revista Prolegómenos Derechos y Valores, Volúmen XI, Número 22, Colombia, Julio-Diciembre de 2008, p. 110.

La seguridad energética puede entenderse a corto, mediano o largo plazo. A corto plazo está relacionada con la capacidad del sistema de energía para reaccionar rápidamente a cambios repentinos en la oferta y la demanda. Los países exportadores de energía -como los de Europa central y del este- deben estar preparados para una crisis energética que interrumpa o imposibilite la importación. Esto ha sucedido en varias ocasiones durante la historia contemporánea, siendo la primera vez cuando Arabia Saudita realizó un embargo a Estados Unidos y Holanda en 1973.

Según los expertos, un corte en el suministro de energía puede causar daños muy graves a una economía importadora. Particularmente, en países altamente dependientes "[...] de una única fuente de importación de gas vía gasoducto, un corte prolongado en el suministro (de un mes o más, especialmente durante el invierno) podría desembocar incluso en situaciones de pánico social generalizado y caos político"²⁶⁹.

Sin embargo, la posibilidad de que ocurra un escenario catastrófico en el que alguna región del mundo sufra el corte indefinido de energía por parte de su fuente exportadora es remota. La vasta mayoría de los países que producen energía, como es el caso ruso, dependen en gran medida de ésta para el mantenimiento de su crecimiento económico. En Rusia, por ejemplo, los hidrocarburos representan "más del 20% del PIB, el 65% de los ingresos de exportación, y aproximadamente el 30% (si no es más) de la recaudación del Gobierno federal"²⁷⁰. Si Rusia cancelara el abastecimiento de gas a sus países compradores, se condenaría entonces a un declive económico y a una fuerte caída del poder adquisitivo de la población. Vemos entonces que existe una dependencia mutua entre los países que compran y venden el producto.

En el corto plazo, las políticas de seguridad energética que deben llevar a cabo los países importadores deben apuntar a garantizar el suministro por parte de los exportadores. En este sentido, es poco recomendable que la dependencia sea exclusiva hacia un país en particular, por lo que resulta idónea la diversificación de las

²⁶⁹ Isbell, Paul; *Reexaminando la seguridad energética*. Real Instituto Elcano, España, 11 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+global/ari123-2007, consultado el 17/11/12 a las 19:00 hrs.

²⁷⁰ *Ibidem*.

relaciones comerciales. Por su parte, los países que exportan la energía deben contar con suficientes reservas para mantener los porcentajes de las ventas sin perjudicar su propio abastecimiento.

A mediano plazo, la seguridad energética consiste en garantizar la inversión necesaria para continuar produciendo y suministrando a los mercados los suficientes energéticos para hacer frente a la demanda prevista. A nivel global, la comunidad internacional deberá estar preparada, por ejemplo, para un incremento del 50% en la demanda de petróleo al 2030. En este sentido, las políticas a mediano plazo deben ir encaminadas a fortalecer las relaciones empresariales entre las compañías productoras de energía (muchas de ellas en propiedad de los gobiernos estatales) y las compañías consumidoras, a partir de acuerdos contractuales flexibles.

Y a largo plazo, la seguridad energética se relaciona con la suficiencia futura en correlación con el cuidado del medio ambiente y el desarrollo de energías alternativas. Los recursos energéticos son finitos; inclusive los de gran demanda como el petróleo y el gas se terminarán en algún punto del porvenir. Algunos ecosistemas donde existen reservadas probadas se están viendo alterados por la mano del hombre y el calentamiento global. Esta modificación ambiental solucionará el problema de las reservas por mucho tiempo, pero tarde o temprano también se agotarán. Por tal razón, la comunidad internacional debe encaminar sus esfuerzos a encontrar medidas alternas de abastecimiento de energía que no pongan en riesgo al planeta. Con ello no sólo se garantizará un desarrollo sustentable, sino también se podrá reducir la dependencia energética con respecto de los exportadores.

En la actualidad, la gran mayoría de los países europeos presentan "una carencia de fuentes de energía autónomas que los sitúa en una posición de dependencia energética"²⁷¹. El punto más débil de dicha dependencia radica en su falta de gas natural y la necesidad que tienen de importarlo, principalmente de Rusia. La Unión Europea en conjunto obtiene el 25% de sus importaciones de gas de las empresas rusas, algunos países en mayor y otros en menos medida. Los estados cuyas importaciones proceden totalmente de Rusia son: Bulgaria, Croacia, Finlandia,

²⁷¹ Sánchez Andrés, Antonio; *La dependencia energética europea de Rusia*. Economía de la Energía, Instituto de Ciencias de la Educación, Número 842, Mayo-Junio de 2008. Disponible en: <http://www.uned.es/curso-energia/energia/temas/tema06.pdf>, consultado el 18/11/12 a las 19:00 hrs.

Letonia, Lituania, Serbia y Eslovaquia. Mientras tanto, los países cuyas importaciones proceden en más de un 50% de Rusia son: Austria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovenia y Turquía. En un nivel intermedio se encuentran los países que obtienen alrededor del 20%-40%: Francia (23,5%), Italia (31,7%) y Alemania (40,3%). Finalmente, los países que dependen en un 15% o menos son: Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido²⁷².

En lo que respecta al petróleo el escenario es bastante similar, pues Rusia cubre el 43.8% de las importaciones de crudo de Europa. Sin embargo, la dependencia es menor debido a la existencia de otras fuentes de abastecimiento. Aún así, países como Alemania, Italia y Polonia concentran el 50% de las ventas de crudo ruso al exterior. Asimismo, los siguientes países dependen en un 50% o más del petróleo ruso: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia²⁷³. En este sentido, los países de Europa del este muestran una dependencia mayor con respecto de Rusia, los países del centro una dependencia intermedia, y los países occidentales -salvo Italia- una dependencia menor.

Considerando esta situación, la seguridad energética y la relación con Rusia representan un tema de vital importancia para los países europeos, más aún si se toman en cuenta los pronósticos que apuntan a un crecimiento de las importaciones en el futuro.

La seguridad energética es una esfera donde Rusia y el resto de Europa convergen de manera inusual. El país al mando de Putin desea posicionarse como una fuerza mayor en el continente, y es en el gas donde encuentra su mayor capacidad de acción. Sin embargo, esto no significa que la dependencia siga un camino unilateral, es decir, que únicamente Europa se encuentre en una posición de sujeción con respecto del gas ruso. En realidad, Rusia también depende de las compras europeas de gas para fortalecer su economía y cultivar su imagen de potencia al exterior. Es por ello que no le

²⁷² Cfr. Sánchez, Antonio; *La interdependencia energética ruso-europea*. Real Instituto Elcano, España, junio de 2009. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+regional/dt+25-2007_1, consultado el 18/11/12 a las 20:00 hrs.

²⁷³ *Ibidem*.

resulta conveniente al Kremlin que Europa busque fuentes alternativas de abastecimiento de gas.

En los siguientes apartados desarrollaremos a profundidad la relación energética existente entre Rusia y los países europeos, y como ésta se ve afectada por los intereses rusos de reposicionamiento como potencia y contrabalance de la influencia estadounidense.

3.3.2. El nuevo transimperialismo ruso y sus intereses en Europa.

El papel que hoy ocupa Rusia en la agenda de seguridad energética europea responde a la política exterior que los recientes gobiernos han impulsado a manera de estrategia para reposicionar al Estado como una potencia geopolítica y económica transcontinental. Esta política exterior –fundada sobre la base de una fuerte política interna- ha captado la atención de los líderes europeos, pues ha dotado al país eslavo de nuevos factores de poder que se suman al ya conocido *hard power* militar, y que descansan sobre el control de los recursos naturales estratégicos.

El reposicionamiento ruso sobre el tablero de poder geopolítico ha sido llevado a cabo gracias a la política conocida en la academia occidental como el *transimperialismo*, éste entendido como “la extensión del autoritarismo patrimonial de Rusia en un mundo globalizado; es decir, que Rusia puede comerciar e invertir sin ser abierto, de forma selectiva a la integración de redes transnacionales y la reproducción de las relaciones patrón-cliente de la energía, la dependencia y la búsqueda de rentas a nivel transnacional”²⁷⁴. Esta política ha permitido que el país mantenga las esferas de influencia afianzadas desde tiempos de la Unión Soviética.

Ahora bien, entender el lugar que ocupa Rusia en el mundo –y que le permite desarrollar su particular política exterior transimperialista- implica hacer un breve repaso sobre la configuración de sus fronteras nacionales y la relación que actualmente mantiene con los estados que comprenden su esfera de influencia. El vasto territorio donde se ubica Rusia sobre Eurasia, 17 075 400 kilómetros cuadrados, es resultado de una larga historia imperial que comenzó con la Rus del Kiev. Ésta ciudad-estado fue

²⁷⁴ Ministerio de Defensa; *El futuro de las Relaciones OTAN - Rusia. Op. Cit;* p. 18.

fundada en el siglo IX y unificó a los eslavos orientales del Cáucaso en un centro político cuyo núcleo radicaba en la actual capital de Ucrania.

La invasión mongola a territorio europeo ocurrida durante el siglo XIII puso fin a la Rus de Kiev en el año de 1240. El primer Estado eslavo se vio desintegrado en varios feudos, muchos de los cuales fueron conquistados por los mongoles a través de la Horda de Oro u Horda Dorada²⁷⁵. No obstante, al norte de lo que fuera la Rus de Kiev surgió un nuevo Estado eslavo que se asumió heredero religioso, político y cultural de éste: el Principado de Moscú.

Durante los siglos XIV a XVIII, el Principado de Moscú se dio a la tarea de reunificar a los pueblos rusos fragmentados por la Horda de Oro. Para lograr la consolidación del Estado y asegurar su protección con respecto del exterior, los emperadores moscovitas amurallaron la capital en Moscú y fundaron los primeros centros de estudio político y geográfico. Su principal exponente fue Iván IV (1530-1584), conocido también como Iván *El Terrible*. Este emperador emprendió la reconquista de los feudos eslavos y favoreció la expansión del Principado de Moscú hacia el oriente en Siberia.

La transición del Principado de Moscú hacia el Imperio Ruso se dio durante los siglos posteriores al reinado de Iván IV, en los cuales la expansión territorial se extendió desde el Mar Báltico hasta el Océano Pacífico. Para el siglo XVII, El Imperio Ruso se constituyó como una potencia más en Europa y como la única fuerza imperial en Asia Central. Al mando de éste “[...] se ubicó a un zar de la dinastía Romanov, quien además de ser emperador, era también la cabeza del cristianismo ortodoxo”²⁷⁶.

El Imperio Ruso comprendió un largo periodo en la historia moderna, que comenzó con el reinado del zar Pedro I (1672-1725) y duró hasta la caída del último zar, Nicolás II, en 1917. Durante estos siglos, el territorio ruso se vio ampliado gracias a las conquistas, alianzas y ocupaciones llevadas a cabo por Pedro I, Catalina II y Alejandro I.

A partir de 1922 comenzó un nuevo periodo para la composición geográfica de Rusia, al ser conformada la URSS. La entidad política sucesora del Imperio Ruso

²⁷⁵ Cfr; Vernadsky, George; *A History of Russia*. Yale University Press, Estados Unidos, 1964, p. 43.

²⁷⁶ Cfr; Vernadsky, George; *Op. Cit*; p. 53.

absorbió los actuales territorios de Ucrania, Bielorrusia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Moldavia, Estonia, Letonia, Lituania, Uzbekistán, Kazajastán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán, convirtiéndose así en el país más grande que se ha conformado sobre el mundo, con una extensión de 22 402 200 kilómetros cuadrados. En la actualidad, la gran mayoría de los países antes enumerados forman parte de la CEI y juegan un papel importante en la esfera de influencia rusa, lo que hace recordar la tesis geopolítica de Mackinder acerca del corazón mundial y su región marginal creciente, que revisamos en el Capítulo 1 del presente trabajo.

La disolución de la Unión Soviética no marcó el fin del influjo ruso sobre sus cordones sanitarios de la Guerra Fría; por el contrario, fue una oportunidad bien aprovechada por el Kremlin para convertir en aliados políticos y económicos a las nuevas repúblicas independientes. Sin embargo, este proceso no fue sencillo, pues al interior del gobierno ruso se vivieron turbulencias propias del cambio de régimen que impidieron la elaboración de una política exterior encaminada a la consecución de los intereses nacionales, ya que ni siquiera se tenía claro este punto.

A partir de la década de los noventa, la maximización de los intereses estratégicos rusos debería lograrse por medio de los vínculos comerciales, y no por la conquista territorial. De 1992 a 1993 se enfrentaron visiones contrarias dentro del Kremlin por dilucidar si la política exterior rusa adoptaría una postura con miras al este o al oeste, y si los países de Europa occidental serían considerados aliados o rivales. De los debates surgió la “política del Extranjero Próximo”, según la cual “los nuevos estados independientes deberían ser el objetivo de la política exterior rusa”²⁷⁷. Los fines que guiarían a esta política serían los siguientes²⁷⁸:

- Garantizar la seguridad nacional a través de la diplomacia, la protección de la soberanía y la unidad del Estado.
- Asegurar la estabilidad de las fronteras y la protección de los derechos de los rusos en el extranjero.

²⁷⁷ Ministerio de Defensa; *El futuro de las Relaciones OTAN - Rusia. Op. Cit;* p. 24.

²⁷⁸ *Cfr;* *Ibidem;* pp. 24-25.

- Promover condiciones externas favorables para las reformas democráticas internas y el establecimiento de una economía de mercado rusa.
- Fomentar la integración de la CEI.
- Evitar el aislamiento de Rusia en la política mundial.
- Impedir la reducción de la influencia del país en las relaciones internacionales.
- Desarrollar una asociación de igualdad con otras grandes potencias, los centros de poder económico y militar.
- Facilitar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.
- Y finalmente, fortalecer el papel de Rusia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Estos objetivos se vieron propulsados por la llegada al Ministerio de Relaciones Exteriores de Eugeni Primakov en 1996. Este personaje abogaba a favor de potencializar la relación con las esferas de influencia alrededor de Rusia para recuperar el papel como superpotencia. Su política exterior fue bautizada como la Doctrina Primakov, que buscaba hacer de Rusia un contrapeso euroasiático a la OTAN por medio de alianzas estratégicas con la CEI, China e Irán.

Con la llegada de Putin a la presidencia, la Doctrina Primakov se tomó como base para el establecimiento de una estrategia de política exterior fundada en tres pilares: la integración de Rusia en la economía mundial, la modernización de los armamentos (particularmente nucleares) y el fortalecimiento de la presencia rusa en la ONU. En lo referente a las esferas de influencia, Putin señaló que debería crearse un cinturón de países “amigos” a lo largo del perímetro de Rusia para garantizar la protección de los ciudadanos rusos en el exterior y para asegurar las alianzas geopolíticas que permitiesen expandir los intereses económicos, particularmente el gas y el petróleo, en las zonas de Asia Central y el Cáucaso. Por consiguiente, estas alianzas permitirían también que ningún estado de la esfera de influencia ingresara a la OTAN.

Una de las principales pruebas a las que se enfrentó la política exterior de Putin fue la revolución naranja ucraniana de 2004 y el apoyo que ésta recibió de Estados Unidos y los noraliados, pues supuso la posible pérdida de un importante aliado (Ucrania) en las relaciones de poder que el Kremlin ha establecido sobre Europa central y occidental en materia energética. Sin embargo, este episodio no afectó los planes rusos de reposicionamiento como un jugador clave en el escenario geopolítico europeo. Recordemos que durante este año el gobierno ruso también enfrentó la segunda ampliación de la OTAN hacia el este, lo que posteriormente lo motivaría a replantear su presencia militar en el continente y orquestar su salida del Tratado FACE.

Como era de esperarse, Medvédev dio continuidad a la política exterior de Putin. Durante su mandato presidencial promovió el fortalecimiento de la imagen rusa al exterior a través de “la seguridad energética, la modernización de su poder militar y el fortalecimiento del papel ruso en organizaciones internacionales donde pudiese desempeñar un papel influyente, como la OSCE, los BRICS, la OTSC y la OCS”²⁷⁹.

Asimismo, la idea transimperialista ha quedado plasmada en la Estrategia Nacional de la Federación Rusa hasta 2020 y la Doctrina Militar de 2010, en las cuales el Kremlin reconoce que ha logrado restablecer su posición como un poder *duro* y *suave* a la vez. El poder duro se respalda en la modernización y el fortalecimiento de sus arsenales nucleares, pues éstos le permiten contrarrestar su debilidad convencional con respecto de la OTAN²⁸⁰. Mientras tanto, el poder suave descansa en su control de los recursos energéticos y las redes de abastecimiento. Para garantizar este último, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2009 señala que el control de los recursos naturales es un interés vital de la Federación, por lo que cualquier política extranjera que intente alterar el status quo de la seguridad energética podrá ser considerada una amenaza susceptible de provocar una respuesta militar por parte de Rusia.

Una vez aclarados los puntos anteriores nos queda preguntarnos ¿Qué países conforman la actual esfera de influencia rusa y cuál es la importancia de cada uno? La

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 32.

²⁸⁰ Esta es una de las consecuencias más evidentes de la crisis del FACE. El gobierno ruso se sabe rebasado en materia de fuerzas convencionales por su contraparte, la OTAN. Por tal motivo, en los últimos años ha favorecido el desarrollo de planes que le permitan conservar su superioridad nuclear. En opinión de quien escribe estas líneas, la más clara prueba de esta estrategia rusa reside en el hecho de que el escudo antimisiles de la OTAN no es capaz de detener los misiles balísticos intercontinentales poseídos por Rusia.

respuesta a esta interrogante arrojará las primeras pistas para entender el nuevo transimperialismo y descifrar el papel de Rusia en la agenda de seguridad energética del continente europeo.

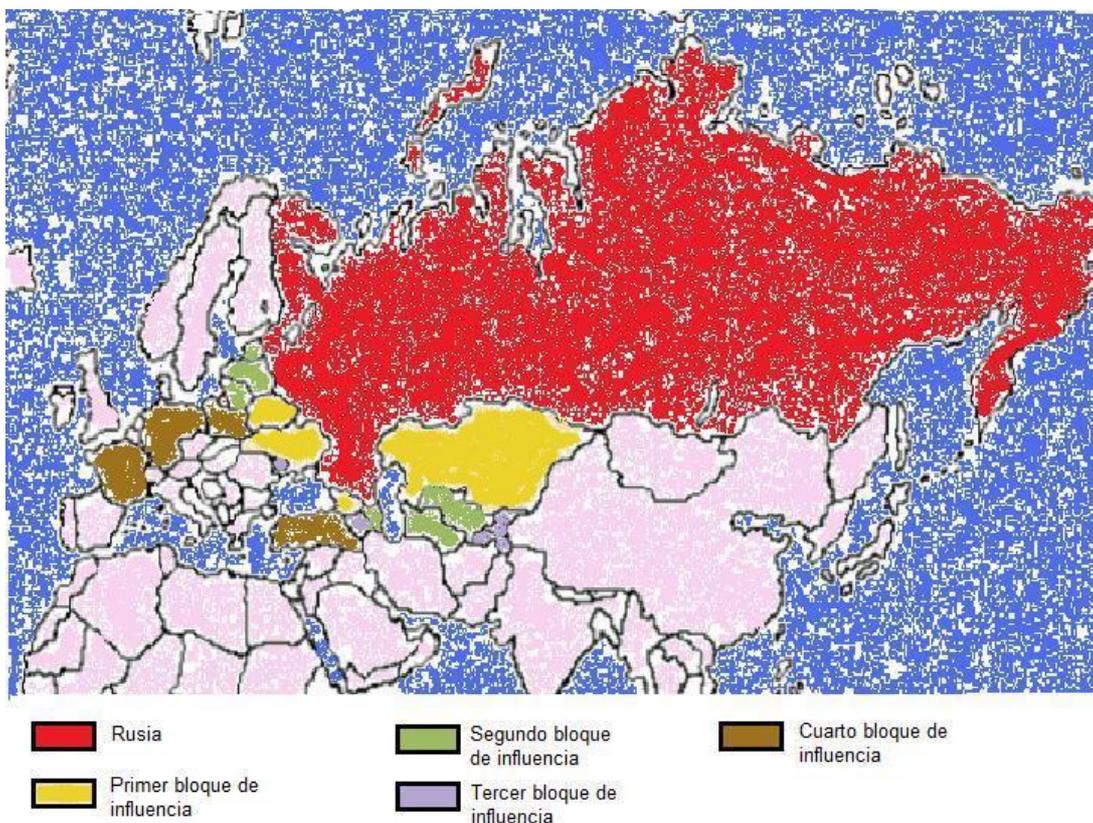
De acuerdo con David García Cantalapiedra, investigador de la Universidad Complutense de Madrid y del Real Instituto Elcano, existen diecisiete países que conforman esta esfera y que podemos ubicar en el Gráfico 6. El académico enumera dichos países conforme a su grado de relevancia para el mantenimiento de los intereses rusos. Así, en primer lugar se encuentran cuatro países donde Rusia prevé necesaria su influencia plena: Bielorrusia, Kazajastán, Ucrania y Georgia (amarillo). Estos países “protegen a Rusia en Asia y Europa y facilitan el acceso de Moscú a los Mares Negro y Caspio. Además, son los puntos clave de integración con el corazón industrial y agrícola de Rusia”²⁸¹. Por estas razones, es deseable que ninguno de ellos ingrese a la OTAN en el porvenir. Al día de hoy, el Kremlin mantiene su poder en los primeros tres, a pesar del desencuentro sufrido con Ucrania durante su revolución naranja. Georgia, por su parte, tuvo que vivir un episodio bélico como resultado de su alejamiento. Más adelante se explicará este caso a profundidad.

Los siguientes países en la esfera de influencia son Estonia, Letonia, Lituania, Azerbaiyán, Turkmenistán y Uzbekistán (verde). Al respecto de ellos, García Cantalapiedra comenta que “Rusia no necesita de estos países, pero sin ellos, Occidente está demasiado cerca del núcleo duro de Rusia”²⁸². El gobierno en Moscú podrá ocuparse de la relación con estos seis países toda vez que su influencia sobre los primeros cuatro esté garantizada. Como se detalló en el Capítulo anterior, los países Bálticos preocupan a Rusia por la vecindad que mantienen con su ciudad industrial más importante, San Petersburgo, y en el caso de Lituania por su ubicación junto a Kaliningrado. En los últimos años, la relación entre Rusia y los Bálticos se ha visto afectada por el ingreso de éstos a la OTAN, su participación en el proyecto del EuroDAM y su negativa a formar parte del Acuerdo de Adaptación del FACE. En contrapeso, Azerbaiyán continúa siendo un actor pro-ruso que incluso colabora con el Kremlin en los temas de la defensa antimisil.

²⁸¹ García, David; *La política exterior de Rusia 1990-2010, de las esferas de influencia al transimperialismo*. Ministerio de Defensa, España, 2010, p. 18.

²⁸² *Ibíd.*

Gráfico 6:
La esfera de influencia rusa



Mapa elaborado por la autora con información de: García, David; *La política exterior de Rusia 1990-2010, de las esferas de influencia al transimperialismo*. Ministerio de Defensa, España, 2010, p. 18

El tercer bloque de países está conformado por Kirguistán, Tayikistán, Armenia y Moldavia (morado). Estos estados no guardan una importancia geopolítica para Rusia y, de hecho, sus sistemas políticos son tan inestables que podría controlarlos con facilidad. Sin embargo, es conveniente para el gobierno en Moscú que se mantengan lo más estable posible, pues el estallido de un conflicto armado interno podría crear problemas en los países de los primeros dos bloques. El ejemplo por excelencia es Moldavia, cuya parte oriental – Transnistria- se encuentra ocupada militarmente por Rusia para asegurar su presencia en Europa central y tener mayor acceso a territorio ucraniano y al Mar Negro.

Finalmente se encuentra el grupo de los países de Europa Occidental que no pertenecieron a la URSS pero que sus relaciones con Rusia son estratégicas en varios sentidos: Alemania, Turquía, Francia y Polonia. Todos estos son miembros de la OTAN y poseen su propio vínculo con Estados Unidos. Sin embargo, comparten con el Kremlin lazos de interés militar y económico. El buen entendimiento con estos países es menester para sostener las redes comerciales del petróleo y el gas en Europa.

Esta es la situación actual de los intereses rusos sobre Europa en la actualidad. Tenerla presente nos será de utilidad para comprender los objetivos que Rusia persigue al exterior y la relación que éstos tienen con sus acciones a nivel militar. Ahora que hemos desarrollado este panorama procederemos a entrar en materia de seguridad energética. En el próximo apartado se desarrollará una revisión sobre el dominio ruso de los hidrocarburos y su impacto en Europa.

3.3.3. Las redes comerciales del petróleo y el gas.

El advenimiento de Rusia como la potencia energética más grande del contexto internacional actual se debe en gran medida a la exitosa gestión que Putin hizo en la materia durante su periodo presidencial (2000-2008) y la continuidad llevada a cabo durante la administración de Medvédev (2008-2012). El poderío ruso sobre la extracción y distribución de los hidrocarburos no podría entenderse sin conocer las acciones gubernamentales que permitieron su consolidación. Y sólo a partir de este estudio es posible describir el estado de la seguridad energética europea al día de hoy.

Como hemos señalado en líneas pasadas, a su llegada al poder Putin se planteó establecer un estado poderoso fundado en una fuerte ideología nacionalista²⁸³. Pero para hacer resurgir a Rusia en el escenario internacional primero debía romper con las estructuras políticas internas que le impedían lograr el mejoramiento de la economía y las condiciones de vida de la población. De esta forma, su primera acción consistió en desprenderse de la influencia del Partido Comunista y de los consejeros de Yeltsin. Posteriormente, instaló un equipo personal al interior del Kremlin, con el que trabajaría

²⁸³ *Cfr.*; Sánchez Ramírez, Pablo Telman; *Op. Cit.*; p. 97.

las políticas gubernamentales y económicas. Con Putin al mando, Rusia buscaría abrirse a la democracia y a la economía de mercado, pero sin perder su esencia centralista.

Ya hemos estudiado las medidas emprendidas por Rusia Unida para mantener el poderío y la influencia militar-armamentista en Europa y Asia. Sin embargo, dichas medidas van de la mano de las políticas económicas, por lo que éstas también resultan importantes al momento de analizar el reposicionamiento de Rusia, tal como lo mostraron las prioridades de la política exterior del presidente peterburgués: 1) lograr que Rusia recuperara su posición estratégica y geopolítica en el escenario internacional, y 2) fortalecer la seguridad nacional para garantizar la capacidad de disuasión frente a los avances militares de Estados Unidos.

En este sentido, la diversificación del comercio se convirtió en un objetivo primordial de las políticas internas y externas. La economía debería abrirse a la inversión extranjera privada de países como Alemania, China, India e incluso Irán. Para llevar a cabo este plan, Putin tuvo que luchar contra los oligarcas que mantenían el control sobre las empresas estratégicas, como lo fueron los bancos, las agencias de comunicaciones y –principalmente- las empresas dedicadas a los hidrocarburos. El presidente arrebató de las manos de los oligarcas los consorcios cuyas ganancias debían alimentar el resurgimiento económico del Estado ruso. Putin logró poner fin a un largo periodo en el que estos personajes concentraron la riqueza rusa para sí mismos, al mismo tiempo que evadían las leyes fiscales y fomentaban la corrupción²⁸⁴.

Al recuperar el control de la industria de hidrocarburos, el gobierno ruso depositó el manejo de la producción y comercialización de petróleo y gas a las empresas estatales Transneft y Gazprom.

Transneft es la principal responsable de los oleoductos nacionales, transporta el 93% del petróleo producido en Rusia y controla la red de distribución más grande del

²⁸⁴ Un caso ejemplar fue el de la empresa petrolera Yukos. Ésta fue adquirida por el magnate Kodorkovsky en tiempos de Yeltsin a un precio 10 a 15 veces menor que su valor real en el mercado. Yukos era la mayor industria petrolera del país; sin embargo, todas sus ganancias quedaban en manos de Kodorkovsky. Putin se encargó de encarcelarlo en 2003 bajo cargos de evasión de impuestos y corrupción, poco antes de que Kodorkovsky vendiera acciones de Yukos a empresas extranjeras y privatizara la red de oleoductos, atentando así contra la seguridad energética del país. El presidente fue respaldado por su gobierno y la sociedad. Cfr; García Reyes, Miguel; *La nueva revolución energética: el impacto en la geopolítica y la seguridad internacional*. García, Goldman y Koronovsky Editores, México, 2007, p. 252.

mundo, con aproximadamente 50 mil kilómetros de ductos que llegan a 15 países por medio de los mares Caspio y Báltico. Siendo Rusia el segundo exportador de petróleo en el mundo, la importancia económica de Transneft es resaltada en todos los ámbitos de la seguridad nacional rusa.

Esta empresa se encuentra en constante expansión y modernización, gracias a los proyectos que buscan captar nueva clientela y construir más líneas de distribución. Las pipas manejadas por Transneft al exterior de Rusia permiten que el Estado perpetúe su control energético sobre los países de circulación y abastecimiento, como es el caso de Georgia, Azerbaiyán, Kazajastán y Turquía. Todos los países abastecidos por Transneft se convierten en dependientes del crudo ruso. Actualmente se encuentra en proceso de cristalización “una nueva línea que va del Oeste de Siberia hacia el Noroeste de la costa del mar de Barents, esta zona es de alta relevancia geoestratégica porque ahí se concentran los más extensos yacimientos ricos en petróleo y gas natural de Rusia”, y representa una salida estratégica hacia el mercado occidental²⁸⁵.

Por su parte, Gazprom se encarga del manejo y distribución del gas ruso. Es el mayor extractor de gas natural en el mundo y la mayor compañía del país. Su valor de mercado (270 mil millones de dólares a 2006) la convierte en la tercera corporación más grande del mundo²⁸⁶. Gazprom controla el 15% de las reservas mundiales de gas y una considerable cantidad de las de petróleo.

La empresa exporta su producto a casi toda Europa. Algunos países como los Bálticos dependen totalmente del suministro de gas de la compañía. Otros, como Alemania y Francia, en porcentajes alrededor del 20 y el 30 por ciento. Gazprom posee el mayor sistema de transporte de gas en el mundo, con 158 mil kilómetros de líneas de gas. Actualmente, sus principales proyectos de gasoductos garantizarán el control energético de Rusia sobre Europa. Estos proyectos llevan los nombres de Corriente Azul (Blue Stream), Corriente del Sur (South Stream) y Corriente del Norte (North Stream). El primero de ellos ya está terminado, mientras que los otros dos se encuentran en vías de finalización.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ *Ibidem*; p. 329.

El gaseoducto Corriente Azul transporta gas de Rusia a Turquía a través del Mar Negro, tal como se aprecia en la línea naranja del Gráfico 7. Su construcción comenzó en 1997 y culminó en 2005. Por su longitud (1213 kilómetros), su profundidad y la cantidad de producto que distribuye, representa el mayor de su tipo en la zona. En su trayectoria atraviesa las regiones de de Izobilnoye, Stavropol, Arkhipo-Osipovka y Krasnodar en Rusia, después cruza el Mar Negro, llega a la Terminal de Durusu en Turquía y termina en la capital, Ankara. Actualmente, el Corriente Azul entrega 16 miles de millones de metros cúbicos de gas al año²⁸⁷.

Gráfico 7:

Los gaseoductos Corriente Azul y Corriente de Sur



Tomado de: About Gazprom; *Blue Stream Project*. Gazprom, Rusia, 2012. Disponible en: <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/blue-stream/>, consultado el 9/11/12 a las 10:00 hrs.

El desarrollo de este gaseoducto respondió a una estrategia del gobierno ruso para bloquear el camino a países rivales que deseaban usar el territorio turco para transportar gas del Mar Caspio a Europa. A finales de los años noventa, un grupo de

²⁸⁷ Cfr; About Gazprom; *Blue Stream Project*. Gazprom, Rusia, 2012. Disponible en: <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/blue-stream/>, consultado el 9/11/12 a las 10:00 hrs.

países conformado por Turkmenistán, Turquía, Azerbaiyán, Georgia y Estados Unidos esbozaron el proyecto de lo que sería conocido como el Gaseoducto Transcaspiano. Empresas como General Electric y Royal Dutch Shell ofrecieron su inversión para la realización del mismo. Sin embargo, debido a problemas con Azerbaiyán el proyecto se vio estancando, y fue entonces que el gobierno ruso logró concretar con Turquía el suministro vía Gazprom.

El Corriente Azul ha traído grandes ventajas geopolíticas tanto para Rusia como para Turquía. Para la primera, ha significado el aseguramiento de las rutas que van del Mar Negro a Europa. Mientras que para la segunda ha permitido convertirse en un puente energético entre Europa oriental y occidental, particularmente con los países que comparte la costa del Mar Mediterráneo. Además, en términos políticos, el gaseoducto ha fomentado la confianza y la cooperación entre ambos países, lo que ha propiciado el entendimiento en otros temas controversiales como los conflictos en el Cáucaso Sur y la pertinencia de conservar las zonas flanco en el Tratado FACE.

Gráfico 8:

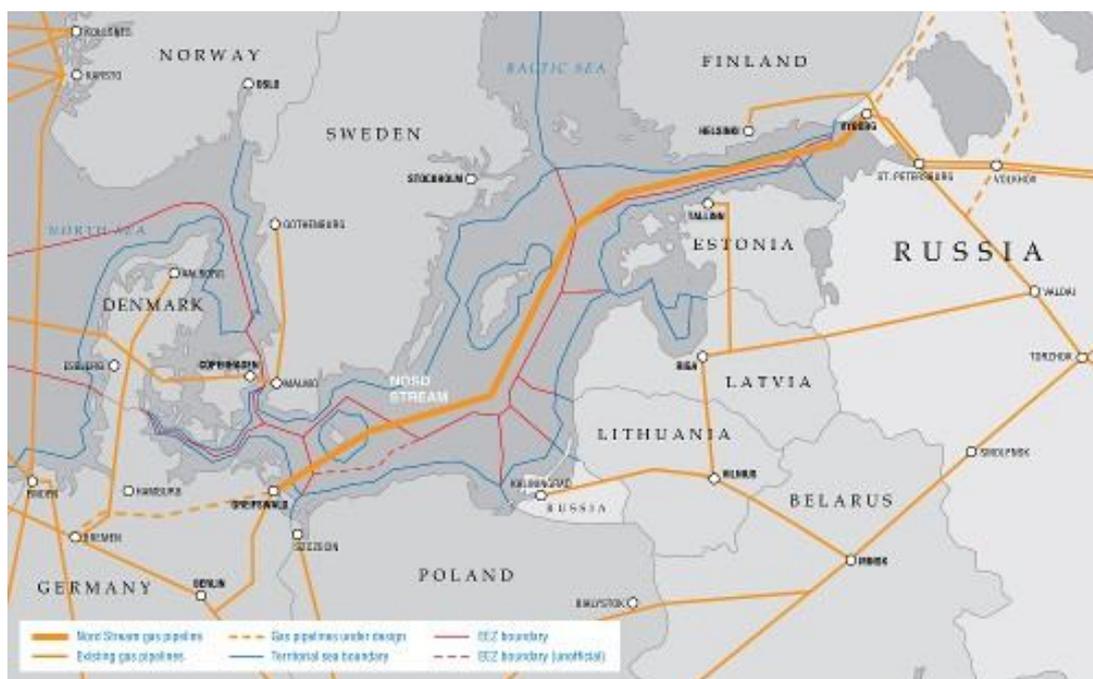
Ruta del gaseoducto Corriente del Sur



Tomado de: About Gazprom; South Stream Project. Gazprom, Rusia, 2012. Disponible en: <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/south-stream/>, consultado el 9/11/12 a las 10:15 hrs.

Con el fin de expandir las rutas en el Mar Negro para llevar el gas ruso hasta los países del sur de Europa, a principios de 2007 el gobierno en Moscú anunció el proyecto del gasoducto Corriente del Sur -inicialmente conocido como *Blue Stream 2*- que abastecería a Grecia, Bulgaria, Croacia, Austria, Hungría, Serbia, Eslovenia e Italia. En el Gráfico 8 podemos apreciar la ruta que el gasoducto seguirá para llegar a dichos países. Este proyecto surge para competir directamente con el proyecto Nabucco de la Unión Europea que explicaremos en las siguientes líneas, ya que este último pretende disminuir la dependencia de los países del continente hacia el monopolio ruso. El gobierno de Putin prevé la finalización del Corriente del Sur en 2015.

Gráfico 9:
El gasoducto Corriente del Norte



Tomado de: About Gazprom; *Nord Stream Project*. Gazprom, Rusia, 2012. Disponible en: <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/blue-stream/>, consultado el 9/11/12 a las 10:00 hrs.

Finalmente, el gaseoducto Corriente del Norte es un proyecto que surgió en 2005 para suministrar gas directamente a Alemania a través del Mar Báltico, es decir, sin la necesidad de pasar por el territorio de países que podrían convertirse en rivales. La ruta comenzará en Viborg (Rusia) y terminará en Greifswalg (Alemania), tal como se muestra en el Gráfico 9. Además, se habilitarán conexiones que permitan hacer llegar el gas a Reino Unido, Holanda, Francia y Dinamarca²⁸⁸.

Algunos países de la costa báltica -como Suecia, Polonia y los estados Bálticos- se oponen a la construcción del Corriente del Norte porque aseguran que causará un impacto ambiental negativo sobre el Mar Báltico, y al mismo tiempo, impedirá que los países abastecidos puedan diversificar sus fuentes de importación. Recordemos que las relaciones de Estonia, Letonia y Lituania con Rusia se han visto desgastadas por diversos acontecimientos ya explicados, razón por la cual temen carecer de otras rutas de suministro de gas.

Como señala García Cantalapiedra, la energía domina las relaciones de Rusia con casi todos los países de Europa y Asia. En este sentido, “como principal exportador de petróleo y gas, el principal interés económico de Rusia es asegurar la fluidez de tránsito de sus recursos en todos los países involucrados”²⁸⁹. Rusia trata de controlar, a veces con no demasiado acierto, las rutas de tránsito de sus combustibles a través de terceros países, como Georgia, Ucrania, Bielorrusia, Hungría y Polonia. Al mismo tiempo, busca contrarrestar los proyectos europeos y estadounidenses que pretenden conseguir dichos combustibles de una fuente que no sea Rusia.

Sin embargo, el control absoluto de las rutas que pasan por terceros estados se ha visto obstaculizado por la voluntad que dichos países han mostrado para permitir el libre tránsito. Dos casos controversiales han sido el bielorruso y el ucraniano, que explicaremos en el siguiente punto. Para palear estos obstáculos, Rusia ha buscado desarrollar proyectos que eviten cruzar por territorios conflictivos tales como Chechenia, Polonia y el Estrecho del Bósforo. Por ejemplo, para evadir el paso por este último se

²⁸⁸ Cfr; About Gazprom; *South Stream Project*. Gazprom, Rusia, 2012. Disponible en: <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/south-stream/>, consultado el 9/11/12 a las 10:15 hrs.

²⁸⁹ García, David; *Op. Cit*; p. 34.

ha elaborado el proyecto Burgas-Alexandrópolis que pretende llevar el gas ruso a Grecia y Bulgaria por medio del Mar Negro.

El control sobre los energéticos significa para Rusia una ventaja estratégica a nivel político y una importante fuente de ganancias económicas. Paul Isbell, investigador del Real Instituto Elcano, nos resume el papel de los combustibles en la política exterior del Kremlin de la siguiente manera:

“En Rusia, obviamente, el sector energético está considerado como un sector “estratégico”, ya que no sólo representa gran parte de su actual influencia geopolítica, sino también su mayor fuente de ingresos de exportación y estatales. Pero nada de esto constituye necesariamente un riesgo para el suministro, especialmente en el caso de Europa. Se podría sostener que Rusia ha utilizado la energía como una herramienta en sus relaciones con los Balcanes y el Cáucaso, pero esto refleja una reestructuración de la influencia rusa sobre las ex Repúblicas tras un largo período de pérdida de poder relativo frente a su antigua periferia tras el desmoronamiento de la Unión Soviética. Y es de esperar que dicho reajuste se lleve a cabo: intentar inmiscuirse en los países cercanos con el objetivo de bloquear estos desarrollos serviría de poco y, en última instancia, sólo se conseguiría que las erradas preocupaciones europeas por la seguridad del suministro energético fueran aún mayores, dada la probable reacción de Rusia”²⁹⁰.

Los hidrocarburos han permitido que Rusia afiance su papel de socio primordial y estratégico con los países del continente europeo. Como hemos podido examinar en los mapas, las redes comerciales rusas se extienden por toda Europa. Valiéndose de esta gran ventaja, el gobierno ruso ha logrado convertir el abastecimiento de combustibles en una poderosa carta de negociación con sus vecinos de la Unión Europea. Por ejemplo, en enero de 2006, Rusia redujo la presión de sus gaseoductos hacia Europa occidental debido a una disputa con Ucrania, lo que vulneró a los países importadores.

Esta acción ha representado una amenaza en materia de seguridad energética para todos los estados involucrados. Por tal razón, la Unión Europea ha diseñado el proyecto Gaseoducto Nabucco, que transportará gas del Mar Caspio a Europa

²⁹⁰ Isbell, Paul; *Reexaminando la seguridad energética*. Real Instituto Elcano, España, 11 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+global/ari123-2007, consultado el 17/11/12 a las 19:00 hrs.

occidental, cruzando por Irak, Azerbaiyán, Turkmenistán y Turquía, hasta llegar a Austria. Naturalmente, el proyecto es respaldado por Estados Unidos, pues este país ha visto afectados sus intereses en Europa debido a la dependencia energética que el continente entero mantiene con respecto de Rusia. El proyecto Nabucco respaldará al gaseoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan que fue construido en la misma zona con capital estadounidense.

Asimismo, la Unión Europea ha instado a Rusia a firmar la Carta de la Energía, es decir, “un tratado internacional que contiene el marco jurídico y las obligaciones para el comercio energético entre el oeste y el este de Europa”²⁹¹ y cuyas bases descansan en la seguridad jurídica, la apertura recíproca y la libre competencia. El Kremlin, sin embargo, se ha negado a aceptar este compromiso, pues implicaría ceder una parte importante del poder *suave* que ha adquirido gracias a sus reservas energéticas.

El control de las principales redes de suministro de combustibles hacia Europa ha concedido a Rusia un papel crucial en el marco amplio de seguridad regional, es decir, no sólo en lo que compete al ámbito energético. Este factor de poder ha motivado importantes acciones de política exterior, particularmente en materia militar. Rusia ha suspendido el FACE, ha propuesto un nuevo Tratado de Seguridad Paneuropea, y al mismo tiempo, ha utilizado sus fuerzas armadas para consolidar su dominio sobre zonas estratégicas en el Cáucaso Sur y el Mar Negro, pues como hemos estudiado en este apartado, estas áreas revisten gran importancia geopolítica. En este sentido, descifrar el mapa del gas es vital para comprender las acciones militares que el gobierno de la Rusia Unida ha emprendido en aras de asegurar el dominio energético.

A continuación estudiaremos el conflicto armado desarrollado entre Rusia y Georgia a mitades del 2008, pues éste representa una de las más claras consecuencias de la crisis del FACE, tanto en la esfera militar como la energética.

²⁹¹ *Ibidem*; p. 36.

3.3.4. Conflictos armados en las rutas del gas: la guerra ruso-georgiana de 2008.

El 7 de agosto de 2008 estalló en Georgia un conflicto armado entre soldados del presidente Mijéil Saakashvili y las fuerzas de la república separatista de Osetia del Sur, ubicada al noreste del país. El ataque del gobierno tenía por fin expreso recuperar el control de dicho enclave, mismo que había sido perdido desde 1992 tras la Guerra Civil Georgiana. La resistencia suroseta fue apoyada por las tropas rusas autodenominadas “fuerzas de paz” que ocupaban el territorio desde que éste declarara su independencia “de facto”. Durante la Batalla de Tsjinval, las tropas rusas fueron asistidas por soldados connacionales que cruzaron la frontera entre Rusia y Georgia para defender a Osetia del Sur y por fuerzas provenientes de la república separatista de Abjasia, lo que el gobierno georgiano inmediatamente tradujo como una declaración de guerra implícita hacia su país. Así comenzarían seis días de una guerra que sacudiría no sólo a los países involucrados, sino a todas las estructuras de seguridad del continente.

Ahora bien, el separatismo de los surosetos no es fortuito. Este grupo étnico se ubicó entre Rusia y Georgia desde tiempos de la Horda Dorada y fue separado de Osetia del Norte por un reacomodo geográfico efectuado por Lenin en 1922. Desde entonces, los surosetos negaron formar parte de la lógica nacionalista georgiana sin ningún resultado. Luego de la Guerra Civil Georgiana de 1992, tanto los surosetos como los abjasios se autoproclamaron independientes, aunque su decisión no fue respaldada por la comunidad internacional. Rusia, sin embargo, apoyó a las repúblicas separatistas y ordenó la permanencia indefinida de sus “fuerzas de paz” en ambos territorios, tal como lo hizo en Transnistria. Como recordaremos, esta decisión no fue bien vista por Estados Unidos y los países de Europa occidental, quienes al interior de la OSCE exigieron fútilmente al Kremlin su retirada de Georgia y Moldavia. Más tarde, esta sería una de las razones por las que los países de la OTAN no ratificaron el Acuerdo de Adaptación del FACE.

En varias ocasiones posteriores a la Guerra Civil, el gobierno georgiano intentó recuperar la soberanía sobre sus repúblicas separatistas por la vía bélica. Los intentos más férreos ocurrieron en 1998 y 2004, cuando se emprendieron campañas militares contra Abjasia y Osetia del Sur respectivamente. Sin embargo, el gobierno georgiano

no tuvo éxito. También en 2004 Saakashvili ganó las elecciones presidenciales y ofreció a Osetia del Sur un plan de paz definitiva, en el que la república gozaría de un amplio grado de autonomía pero al interior del Estado georgiano. La oferta fue rechazada por el presidente suroseto Eduard Kokoity. En respuesta a las agresiones efectuadas por el gobierno georgiano, el gobierno suroseto realizó un referéndum entre su población el 12 de noviembre de 2006, por medio del cual volvió a declarar su independencia.

La disputa involucró a Rusia en abril de 2008, pues durante la Cumbre de la OTAN los líderes noraliados expresaron su beneplácito para el ingreso futuro de Georgia y Ucrania. Rápidamente, el gobierno ruso emprendió acciones para elevar su presencia en las repúblicas separatistas, como lo fue el incremento de sus relaciones militares, diplomáticas y económicas. Estos hechos sensibilizaron al gobierno de Saakashvili, pues podría afectar la reciente percepción que los noraliados habían manifestado al respecto de Georgia.

El 20 de abril un avión georgiano fue derribado cuando cruzaba el territorio de Abjasia. Georgia y la OTAN acusaron a Rusia de ser la responsable y ésta respondió aumentando su contingente en la frontera compartida. Para finales del mes, el gobierno de Putin refrendó su apoyo a la autonomía de Abjasia. Durante mayo y junio, Georgia y Rusia aumentaron su presencia militar en las repúblicas separatistas. Además, Rusia violó el TCA al explorar el espacio aéreo georgiano sin aviso previo. En respuesta, Georgia retiró a su embajador en Moscú²⁹².

La guerra entre georgianos y surosetos apoyados por rusos duró del 7 al 12 de agosto y finalizó con un Plan de Paz propuesto por la Unión Europea. Este plan sugería la retirada de ambos bandos a las posiciones que mantenían antes del comienzo de la guerra. Medvédev aceptó la propuesta y decretó el fin de las operaciones militares rusas en Georgia. Por su parte, el gobierno georgiano presentó ese mismo día una denuncia contra Rusia ante la Corte Internacional de Justicia por violación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial²⁹³. Rusia

²⁹² Cfr; Agencia Europa Press; *Cronología de la escalada de tensión entre Rusia y Georgia en los últimos meses*. Europa Press, Sección internacional, España, 8 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-cronologia-escalada-tension-rusia-georgia-ultimos-meses-20080808141155.html>, consultado el 17/11/12 a las 20:00 hrs.

²⁹³ Cfr; Corte Internacional de Justicia; *Georgia institutes proceedings against Russia for violations of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Comunicado de Prensa de la Corte

entonces expresó que iniciaría una investigación para comprobar que Georgia perpetró un genocidio sobre Osetia del Sur. Y finalmente, las repúblicas separatistas proclamaron –una vez más- su independencia y fueron reconocidas formalmente por el gobierno en Moscú.

Entre otras implicaciones políticas, Georgia acusó a Rusia de provocar el conflicto para dañar su imagen ante la OTAN. Por el contrario, el Kremlin reveló que Georgia deseaba apaciguar a las repúblicas separatistas porque esta era una condición necesaria para lograr su ingreso a la Alianza Noratlántica. La gran mayoría países europeos se mantuvieron al margen de tomar un bando, pues era la primera vez que dos países miembros de la OSCE y el FACE vivían un conflicto armado. Asimismo, se abstuvieron de pronunciarse sobre la independencia de Abjasia y Osetia del Sur –tal como también lo hicieron con respecto de Kosovo- debido a la existencia de otras naciones separatistas a lo largo del continente.

Pero más allá de los discursos políticos, la guerra en Georgia sacudió al plano geoestratégico de las relaciones energéticas europeas. Como estudiamos en el Capítulo 2, Georgia se localiza en el Cáucaso Sur, es decir, el puente territorial entre el Mar Caspio y el Mar Negro. Su ubicación lo convierte en un país de tránsito de los ductos que transportan petróleo y gas desde la región caspiana hacia Europa. En los últimos años esta zona ha cobrado importancia estratégica en la ruta del transporte energético, pues Europa occidental ya no desea depender de Rusia. En aras de diversificar las fuentes de importación de combustibles de Europa occidental, Estados Unidos está auspiciando el proyecto Bakú-Tiflis-Ceyhan y la Unión Europea el proyecto Nabucco, que pasan por territorio georgiano. Rusia entonces busca hacer frente a estas alternativas con el proyecto Corriente del Sur, y para ello es favorable contar con el apoyo de Ucrania y Abjasia, pues ambas tienen costas en el Mar Negro, y con la influencia sobre Osetia del Sur, ya que sobre territorio suroseto circulan los ductos transcaucásicos.

Para la prensa y la opinión pública internacional, la guerra entre Rusia y Georgia -junto con el incendio provocado que afectó a un oleoducto en Turquía en los días del

Internacional de Justicia, Países Bajos, 12 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/140/14659.pdf?PHPSESSID=dba351f276359fe4aa7cfc84b0a7f4b4>, consultado el 16/11/12 a las 20:30 hrs.

conflicto- destacó la fragilidad del Cáucaso como una zona de tránsito alternativo de energía²⁹⁴. La presencia de Rusia en varios lugares obstaculiza que la Unión Europea y Estados Unidos diseñen rutas para comunicarse con el Mar Caspio. En este sentido, conviene a los intereses rusos que exista inestabilidad política en la región, pues así puede elevar su presencia militar para asegurar los puntos de mayor circulación de combustibles. Además, de esta forma se afecta la fluidez del ducto Bakú-Tiflis-Ceyhan. Por ejemplo, durante la semana de la guerra dejaron de entregarse 850 mil barriles por día.

Nuevamente, el Cáucaso se nos muestra como una región donde la regulación de las fuerzas armadas –particularmente las convencionales- resulta importante para evitar el estallido de conflictos que pueden ser causados –o bien, pueden repercutir- sobre otras esferas de la seguridad europea, como lo es en este caso la energética. La guerra ruso-georgiana ocurrida en 2008 nos recuerda que la presencia rusa en Georgia fue condicionante para causar el congelamiento del FACE y también nos demuestra que la región es aún delicada por sus riquezas energéticas. Por tal razón, es deseable que perviva el régimen de limitación de armamentos convencionales, para así evitar –en la medida de lo posible- que otros sectores de la seguridad se vean afectados por los conflictos armados y por la guerra de influencias entre Rusia y la OTAN.

3.3.5. Ucrania, entre Rusia y Occidente.

Además de la guerra ruso-georgiana, otro episodio contemporáneo que merece ser tomado en cuenta para el tema que nos ocupa es la disputa entre Rusia y Ucrania por el tránsito y suministro de gas a Europa occidental. Ucrania merita atención especial en el estudio de la crisis del FACE por tres importantes razones. En primer lugar porque es el otro Estado que se sumó a los reclamos rusos en lo referente a abolir las zonas flanco. Como podemos recordar, el tercio sudoriental de Ucrania también fue delimitado

²⁹⁴ Cfr; Yevgrashina, Lada; *Conflicto ruso-georgiano genera temor en el tránsito de energía*. Reuters América Latina, Sección Análisis, Nueva York, 11 de agosto de 2008. Disponible en: <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAN1137541220080811?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>, consultado el 15/11/12 a las 17:00 hrs.

como una zona flanco por el FACE debido a su vecindad con el Cáucaso y con el Mar Negro. En segundo lugar por las relaciones que sostiene con Rusia, ya que debido a su ubicación geográfica comunica a ésta con Europa central; de hecho, algunos geopolíticos han considerado a Ucrania un estado tapón entre Rusia y occidente. Y en tercer lugar por su importancia en el tránsito de los energéticos que circulan del subsuelo ruso hacia la Unión Europea.

Ucrania y Rusia mantienen una historia compartida que se remonta a varios siglos atrás, cuando el primer Estado eslavo se conformó en la Rus del Kiev. A partir de entonces, la historia del pueblo ucraniano iría de la mano de los rusos, pues formaron parte del Imperio Ruso y más tarde de la URSS.

Luego de la disolución de la Unión Soviética, Ucrania –como Estado independiente- adoptó varios compromisos internacionales que ya cumplía indirectamente desde tiempos soviéticos. Uno de ellos fue el FACE, mismo que adoptó por medio del Documento de Oslo y los Acuerdos de Tashkent. Ucrania se mostró dispuesta a formar parte del régimen de limitación de armamentos desde un inicio. Sin embargo, la cuestión de los flancos pronto causó inconformidad debido a que su tercio sudoriental –Odessa- era una zona de gran relevancia estratégica, tanto así que también se le conocía como “La Perla del Mar Negro”. Odessa es la ciudad comercial más importante del país y la mayor ciudad costera de dicho mar. Además, en su porción de agua salada se ubican flotas militares tanto de Ucrania como de Rusia. Por estas razones, el gobierno ucraniano se unió a las exigencias del Kremlin para abolir las zonas flancos, o de lo contrario les resultaría imposible cumplir con el Tratado en su totalidad.

Aunque nunca ha logrado desentenderse de sus relaciones con Rusia, la Ucrania post-soviética se ha abierto paso en el escenario europeo gracias a sus recursos naturales y su capital humano. En tiempos de la URSS, una cuarta parte de la producción agrícola del Estado provenía de suelo ucraniano. En la actualidad, Ucrania “es el quinto productor de mineral de hierro del mundo y posee las segundas mayores reservas internacionales de magnesio”²⁹⁵. Además, cuenta con un enorme complejo de

²⁹⁵ Ramos, Luis y Víctor Amado; *Ucrania tras las elecciones presidenciales de 2010*. Real Instituto Elcano, España, febrero de 2010. Disponible en:

industria pesada mantenida principalmente por la producción y exportación de acero. Por si fuera poco, Ucrania heredó de la URSS una serie de industrias de armamento e industrias aeroespaciales que aseguran un lugar para el país en el mercado de aviones y helicópteros militares.

Consiente de su posición geográfica, Ucrania intenta mantener buenas relaciones tanto con la Unión Europea como con Rusia. De hecho, el pueblo ucraniano no desea ingresar a la OTAN²⁹⁶, a pesar de que en 2008 recibieron el beneplácito de la Alianza junto con Georgia. Esta situación tampoco preocupa a Estados Unidos, pues al igual que Rusia, considera que Europa necesita una Ucrania estable en términos políticos y económicos, capaz de superar los estragos que dejó la Revolución Naranja de 2004, particularmente en lo que respecta a su relación con el Kremlin.

En los últimos años Rusia y Ucrania han protagonizado una serie de desencuentros derivados de la relación en materia energética. El problema comenzó con la llegada de Víktor Yushchenko a la presidencia de Ucrania en 2005. Este político y su equipo gubernamental desearon abrir un nuevo capítulo en la política exterior ucraniana, con el fin de separarse de Rusia y acercarse más a Europa occidental y Estados Unidos. Lo anterior preocupó al Kremlin porque a través del suelo de Ucrania se transportaba el 80% del gas que la Unión Europea compraba a Rusia. Luego entonces, el gobierno ruso deseo tomar sus precauciones y elevó el precio de las tarifas de gas natural que vendía a Ucrania. Sin embargo, el gobierno de Yushchenko se opuso a pagar las nuevas tarifas al considerarlas injustas, ya que ascendían a cuatro veces el precio pactado con anterioridad. Ucrania declaró que poseía un contrato de suministro de gas con Rusia de 50 dólares por cada mil metros cúbicos hasta 2008²⁹⁷ y que Gazprom no podía elevar las tasas de manera abrupta. En respuesta, Rusia argumentó que el gobierno en Kiev deseaba robar el gas ruso y revenderlo a otras partes de Europa.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari39-2010, consultado el 20/10/12 a las 17:00 hrs.

²⁹⁶ Más de dos tercios de la población ucraniana se oponen a que su país se convierta en un noraliado.

Ibíd.

²⁹⁷ Cfr; Escarda, Arturo; *Rusia estrecha el cerco sobre los gasoductos ucranianos*. EFE - Energía Diario, Artículo de Opinión, España, 20 de diciembre de 2011. Disponible en:

<http://www.energiadiario.com/publicacion/spip.php?article19470>, consultado el 16/11/12 a las 14:00 hrs.

Mientras los gobiernos de Putin y Yushchenko se acusaban el uno al otro de incumplir con los contratos, el flujo de gas proveniente de Ucrania hacia Europa occidental descendió un 60%, en un declive sin precedentes. Los gobiernos afectados se declararon en estado de emergencia y ordenaron el cierre de fábricas. Y además, miles de personas en Polonia, Austria, Hungría y Eslovaquia tuvieron que enfrentarse a una ola de frío para la que no estaban preparadas. Ucrania acusó a Rusia de haber cerrado la llave del gas a manera de represalia para el Kiev. Por su parte, Rusia culpó a Ucrania de desviar las corrientes de gas.

La disputa que dejó sin gas a gran parte del continente tuvo que ser mediada por la Unión Europea. Sin embargo, este episodio tuvo una serie de consecuencias que afectaron directamente al mapa energético europeo. Rusia logró castigar a Ucrania con las altas cuotas que ya había planteado y además puso en marcha dos proyectos para llevar su gas hacia Europa sin pasar por el suelo ucraniano. Estos proyectos fueron los ya mencionados Corriente del Norte y Corriente del Sur. Mientras tanto, la Unión Europea decidió emprender acciones para disminuir su dependencia de Rusia y evitar que se repitiera un episodio como el ucraniano. Y así lanzó el proyecto Nabucco. Finalmente, Ucrania le elevó a Rusia la renta de uso de flotas en el Mar Negro.

Es importante aclarar que este episodio no despertó el temor a que estallase un conflicto armado como el vivido en Georgia. Ni siquiera luego de que los desencuentros ruso-ucranianos se repitiesen en 2009. Lo que realmente preocupó a los líderes europeos fue que las tensiones entre Rusia y el gobierno ucraniano pro-occidental pusiesen al Kremlin en un papel más defensivo con respecto a su gas y a las relaciones con la Unión Europea y la OTAN. Recordemos que tan sólo un año después Rusia suspendió el FACE en aras de recuperar su protagonismo como gran potencia. Por esta razón, se deseaba que los vínculos entre Rusia y occidente se mantuvieran estables, para así poder encontrar una solución a problemas tales como el impacto de las ampliaciones de la OTAN, el EuroDAM y el deterioro del FACE.

El caso ucraniano nos demuestra, por un lado, que Rusia defenderá sus factores de poder sobre Europa a fin de volverse a colocar como una fuerza de contrapeso para la OTAN. Y por el otro, nos permite constatar que para recuperar la presencia rusa en el

régimen de limitación de armamentos es menester fomentar la confianza entre oriente y occidente a parte de relaciones estables de cooperación. Si los países de Europa y la OTAN desean traer de vuelta a Rusia en las negociaciones del FACE u otro tratado heredero, primero deberán promover que el Kremlin vuelva a sentirse parte vital del continente, y no el satélite euroasiático que monopoliza el gas. Por lo pronto, ha llegado a Ucrania un presidente pro-ruso, Víktor Yanukovich, quien ha mejorado las relaciones energéticas entre los países.

Conclusiones

En un contexto internacional donde las principales potencias optan por incrementar sus capacidades militares a partir de políticas a favor del rearme, resulta una tarea complicada la de abogar por la negociación de tratados de desarme y limitación de armamentos que cuenten con la participación de quienes más recursos destinan al tema de las armas. Desde que Estados Unidos anunciara en 2001 sus planes de modernizar el grueso de sus armamentos convencionales y nucleares en aras de defender a su pueblo de la amenaza terrorista, un puñado de estados se ha sumado a seguir el mismo camino hasta nuestros días. En consecuencia, los pactos internacionales que habían sido firmados con el fin de prohibir y regular el uso de las armas han sido perjudicados, algunos de ellos hasta el punto de no saber si podrán seguir operando en el futuro próximo.

En esta coyuntura, la crisis del Tratado FACE merece una atención especial, pues pone en peligro la pervivencia del primer régimen de limitación de armas convencionales de la historia. Debido a esta situación, la presente Tesis surgió motivada por tres objetivos: descubrir las razones que propiciaron el deterioro del Tratado, examinar las opciones para salvaguardar la esencia del régimen y determinar el impacto que la crisis ha tenido en el marco de seguridad de Europa.

A lo largo de los tres capítulos que conformaron el trabajo, se expusieron los elementos que permiten dilucidar la problemática y comprobar la hipótesis de investigación, según la cual el deterioro del Tratado FACE se produjo por dos factores; en primer lugar, por la reconfiguración de las fuerzas político-militares en el continente europeo tras el fin de la Guerra Fría; y en segundo lugar, por la inobservancia simultánea de sus principales partes, Rusia y la OTAN.

En el primer capítulo se sentaron las bases teóricas que permiten analizar el objeto de estudio a la luz de la disciplina de Relaciones Internacionales. Por tratarse de un problema de seguridad, se eligió a esta última como la guía para articular las propuestas teóricas útiles para la investigación. Con base en ello llegamos a las conclusiones que expondremos a continuación.

El campo de análisis de las Relaciones Internacionales ha dejado de centrarse únicamente en los conceptos de poder e investigación para la paz. Frente a la caducidad de estos conceptos, la noción de seguridad aparece como una nueva guía de investigación, pues extiende el análisis de la realidad internacional a todo tipo de variables que afecten la estabilidad del sistema. En este sentido, la seguridad se convierte en una categoría explicativa de las Relaciones Internacionales.

El concepto de seguridad permite interpretar los problemas dentro de un marco teórico amplio, en el que se conjuntan diversos enfoques teóricos de nuestra disciplina para un estudio multinivel; estatal, regional e internacional. La premisa básica de la seguridad en cualquiera de estos planos consistirá en la protección y defensa de un objeto referente ante las amenazas y los peligros que puedan afectar su integridad, sus intereses y sus valores fundamentales.

Las primeras concepciones de la seguridad internacional parten de la filosofía política, particularmente de las visiones de Hobbes, Kant y Grocio. Hobbes sienta las bases sobre las cuales descansa el pesimismo antropológico del realismo político, a la vez que evidencia los problemas derivados de la anarquía internacional. Kant propone la creación de una comunidad internacional fundada en las normas morales y jurídicas como la única vía para paz, por lo que representa un antecedente a las visiones del idealismo y el liberalismo institucional. Y Grocio propone mitigar la guerra a través del Derecho Internacional, es decir, de los pactos y los tratados.

Otra disciplina que aporta elementos al estudio de la seguridad –particularmente al de la seguridad regional- es la Geopolítica. A la luz de la misma se estudia la influencia de los factores geográficos sobre la vida política de los estados. De hecho, fueron los exponentes geopolíticos de las escuelas alemana, inglesa y estadounidense los primeros en hablar sobre seguridad nacional y su relación con la integridad espacial del Estado. La Geopolítica hace hincapié en la importancia de dominar los espacios para el aprovechamiento de sus recursos, pues así se consolida y expande el poder. Ejemplo de esto son las tesis de Mahan, Mackinder y Spykman sobre la extensión territorial. Finalmente, el saber geopolítico permite conocer las fortalezas y debilidades de un Estado o región, pues pone a disposición del analista los factores históricos, políticos y geográficos que determinan las relaciones entre naciones.

La filosofía política y la Geopolítica brindan elementos y conceptos claves para la comprensión de las nociones de seguridad nacional, regional e internacional. No obstante, el eje medular de los análisis es articulado por las teorías de Relaciones Internacionales. Las primeras propuestas teóricas que abordaron el problema de la seguridad fueron el idealismo, el realismo y el constructivismo.

El concepto de seguridad sirve a las teorías de Relaciones Internacionales como una guía de interpretación del sistema internacional. Los primeros paradigmas de nuestra disciplina surgieron con el fin de estudiar la guerra y la paz, razón por la cual el concepto de seguridad ocupa un lugar importante tanto en la teoría realista como en la idealista. Ambas teorías reconocen la anarquía del sistema internacional y sugieren vías para garantizar la paz entre los estados a pesar de la inestabilidad causada por la ausencia de un poder supranacional. Los realistas señalan que la seguridad internacional es posible siempre que exista un equilibrio del poder. Por su parte, los idealistas proponen que la seguridad internacional descansa sobre pactos e instituciones que comprometan a los estados a comportarse de forma pacífica y cooperante.

Por su parte, el constructivismo revela que gracias a las relaciones de identidad entre los elementos del sistema es posible crear un tipo de seguridad colectiva capaz de preservar los intereses de los actores internacionales.

Los nuevos enfoques de Relaciones Internacionales suman componentes al marco teórico-conceptual de la seguridad internacional. Además de romper con el paradigma estatocéntrico de las teorías clásicas, estos enfoques abren el estudio a nuevas premisas sobre la realidad internacional. El neorrealismo propone extender la cosmovisión de la seguridad a amenazas que van más allá del plano militar, es decir, a los peligros que ponen en riesgo la integridad o los valores fundamentales de estados que no derivan de un conflicto bélico. Así mismo, esta teoría sugiere promover la solidaridad entre estados que compartan intereses similares, pues así se podrá hacer frente común a los problemas compartidos.

La teoría general de los sistemas analiza el orden internacional como un régimen sistematizado donde participan actores nacionales, no nacionales, multinacionales e incluso supranacionales. Estos actores forman alianzas para incrementar su poder,

defender sus intereses y reforzar su seguridad. Las alianzas y los pactos forman a su vez regímenes y subsistemas en materia de cooperación militar, económica, política, etc. Los subsistemas de seguridad por lo general son regionales, pues se conforman a partir de las relaciones entre estados cuyos problemas de seguridad están tan interconectados que no pueden analizarse de manera aislada.

Las teorías científicas derivadas del conductivismo sirven al estudio de la seguridad porque proporcionan herramientas para la elaboración de escenarios prospectivos a partir de un problema en específico, por ejemplo, un conflicto de intereses. Como su nombre lo indica, la teoría del conflicto explica las causas de los mismos y las alternativas para buscar soluciones. Por su parte, la teoría de los juegos sugiere el análisis del problema como si se tratase de un juego de estrategia, para que el tomador de decisiones opte por la maniobra más adecuada. Y por último, la teoría de la negociación busca respaldar a los actores en la firma de pactos, para que éstos sean convenientes a sus intereses.

Las corrientes del globalismo y el regionalismo pretenden ajustar la comprensión de la seguridad -en todos sus niveles- al contexto internacional derivado del fin de la Guerra Fría y el advenimiento de la globalización. Estas propuestas demuestran que el orden internacional ha cambiado y se ha vuelto más interdependiente. De esta manera, existen problemas que aquejan al mundo en general y problemas que pueden afectar sólo a una región en particular. Los problemas globales deberán trabajarse a través de una agenda internacional de seguridad, mientras que los problemas regionales podrán ser resueltos a partir de los foros interestatales destinados para cada región.

Sobre las líneas del regionalismo y la teoría general de los sistemas surge la teoría de los complejos de seguridad regional. Esta propuesta, elaborada por Buzan y Waever, señala que en la actualidad los estados hacen frente a los problemas de seguridad a través de la formación de bloques o complejos regionales. La principal característica de estos complejos es que sus amenazas a la seguridad están tan relacionadas que sólo pueden ser resueltas a partir de políticas y tratados regionales. El objetivo de estudio de la presente investigación –el deterioro del FACE y su repercusión en el marco de seguridad regional- es un caso que puede ser analizado a la luz de esta teoría.

El repaso sobre las principales teorías de Relaciones Internacionales nos permite dilucidar la forma en la que se define y comprende la seguridad en los procesos históricos. Los enfoques clásicos o tradicionales definen la seguridad nacional, regional e internacional en términos básicamente militares, pues buscan evitar la amenaza del conflicto armado. Por su parte, los nuevos enfoques reconocen que existen otro tipo de amenazas cuya naturaleza no descansa en la guerra, sino en demás de riesgos que también afectan la integridad y los intereses estatales.

Este cambio en la concepción de la seguridad –de los enfoques clásicos a los nuevos enfoques- es reflejo de los cambios que transforman a la realidad internacional. Con el fin de la rivalidad ideológica entre Estados Unidos y la URSS terminó también un largo periodo en el que la agenda de seguridad internacional sólo tuvo cabida para discutir la contención de las ideologías contrarias a los regímenes de las superpotencias. A partir de los años noventa del siglo pasado se abrieron espacios para discutir los temas que deberían acompañar a la nueva agenda de seguridad internacional. La mayor aportación de los debates finiseculares fue la propuesta del PNUD en torno al concepto de seguridad humana.

La seguridad humana propone romper de una vez por todas con la visión estatocéntrica y militarista, convirtiendo al individuo en el objeto referente de las políticas de seguridad mundiales. En la agenda de seguridad humana se inscriben los factores físicos y psicológicos que puedan poner en peligro al ser humano, desde amenazas tradicionales como los conflictos armados hasta situaciones nunca antes consideradas como los desastres naturales. De esta manera, la agenda de seguridad internacional se convierte en una agenda multinivel dividida en sectores: militar, político, económico, ambiental y societal, tal como lo sugieren Buzan y Waeber.

La seguridad es un concepto multifuncional, susceptible de ser adoptado de diferentes formas dependiendo de los problemas a los que se enfrente cada país o región. Las políticas de seguridad regionales forman modelos de seguridad, es decir, construcciones conceptuales u operativas para hacer frente a las amenazas tanto externas como internas del sistema. Estos modelos surgen a partir de alianzas entre estados que además comparten valores comunes, por ejemplo, la democracia, la integración de economías de mercado, o la defensa colectiva frente agresiones

provenientes del exterior. Los modelos cristalizan las propuestas teóricas en aplicaciones prácticas para dar resolución a asuntos álgidos dentro de las relaciones internacionales.

El segundo capítulo se enfocó al estudio del Tratado FACE en su generalidad, es decir, el marco teórico en el que fue negociado, su firma y ratificación, los primeros problemas de aplicación y –finalmente- la inobservancia tanto de Rusia como de la OTAN. Para comprender mejor estos temas, primero se expuso un breve marco conceptual relativo al Desarme y luego se procedió a abordar la problemática. De esta manera, se llegó a las siguientes conclusiones.

Por largos años, el paradigma imperante en torno a la seguridad nacional e internacional sugería posicionar a la fuerza militar como el máximo garante de las mismas, como si la amenaza armada fuese el único peligro al que se enfrentaban los estados. Paradójicamente, este concepto tradicional de seguridad se prestaba a ser causante de inseguridad, pues propiciaba el aumento al gasto militar, el desarrollo de carreras armamentistas y la inestabilidad regional.

Frente a tal dicotomía, surgió en los años noventa del siglo pasado un concepto más amplio de seguridad, auspiciado por la agenda de seguridad humana. Esta última propuso cambiar la lógica armamentista derivada de la Guerra Fría por una nueva alternativa: el Desarme y la limitación de armamentos. En este sentido, una menor cantidad de armas circulando por el mundo incrementarían la confianza y la transparencia entre la comunidad internacional. Además, la reducción al gasto militar permitiría destinar mayores recursos a la agenda de desarrollo.

En este ambiente finisecular fue firmado el Tratado FACE, el 10 de noviembre de 1990, mismo que se convertiría en el primer pacto encaminado a la limitación de armas convencionales, principalmente de cinco categorías: tanques de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería, aeronaves de combate y helicópteros de ataque. Anteriormente, los tratados concernientes a este tipo de armamentos tan sólo habían logrado establecer las pautas para regular su uso en la guerra y fomentar la transparencia en sus transferencias. Con el FACE se instauraría el primer régimen de

limitación de fuerzas armadas convencionales, en el continente que décadas previas fuese escenario de las dos Guerras Mundiales.

El problema al que se enfrenta la regulación de armas convencionales radica en que éstas son necesarias para garantizar la seguridad militar de los estados. Sin armas convencionales, el Estado se encuentra desprotegido frente a las agresiones provenientes de otros estados o de grupos armados no estatales. Por tal razón, es imposible pensar en su eliminación. Sin embargo, su limitación resulta posible y deseable cuando las tensiones políticas aumentan frente a la carrera armamentista. En este sentido, la limitación temprana puede evitar el estallido de un conflicto armado.

El Tratado FACE logró disipar los temores de una guerra convencional sobre Europa, a la par que estableció –también por primera vez- un balance de fuerzas entre las dos alianzas militares más importantes de aquel momento, la OTAN y el Pacto de Varsovia. Por esta razón, los especialistas han considerado al Tratado un paso fundamental en el camino para dar fin al conflicto bipolar.

Además, el Tratado promovió la eliminación de los excedentes convencionales de los países europeos; facilitó la transparencia en cuanto a la posesión y exportación; removi6 la superioridad sovi6tica en materia de armamentos convencionales pesados, lo que sirvi6 para cumplir el objetivo primario de eliminar las probabilidades de un ataque sorpresa y acciones ofensivas a gran escala; mitig6 los miedos relacionados con la unificaci6n alemana al poner l6mites al armamento que la nueva naci6n tendr6a a su disposici6n; y adem6s, el Tratado fue exitoso al dividir las armas convencionales de la Uni6n Sovi6tica entre sus ocho estados sucesores; todo lo anterior, de forma verificada puntualmente.

Sin embargo, el destino del Tratado se torn6 incierto a partir de 1999, a6o en el que Rusia (heredera militar del Pacto de Varsovia) y la OTAN denunciaron inconformidades relativas al cumplimiento de su contraparte. Durante la Cumbre de Estambul celebrada en dicho a6o, Rusia exigi6 que se abolieran las zonas flanco al interior de su territorio: el C6ucaso Norte y Leningrado; y adem6s, denunci6 que la ampliaci6n de la OTAN hacia el Este Europeo –Polonia, Rep6blica Checa y Hungr6a- afectaba la l6gica original del balance de fuerzas a favor de Estados Unidos y su Alianza Noratl6ntica.

Por su parte, la OTAN reveló que Rusia no había cumplido con la totalidad del Tratado. No sólo había desplegado fuerzas armadas convencionales sobre las zonas flanco situadas en su territorio, sino también, sobre los estados flanco de Moldavia y Georgia. La OTAN exigió que el gobierno ruso ordenara la retirada de sus tropas de ambos estados para poder seguir cumpliendo con el FACE, o de lo contrario, el Tratado se condenaría a la extinción.

De la Cumbre de Estambul de 1999 derivó el Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE, en el que se sustituyó la lógica del balance de fuerzas armadas convencionales por un sistema de topes nacionales. Sin embargo, el Acuerdo no dio solución a la cuestión de los flancos, por lo que fue rechazado tanto por Rusia como por la OTAN. A la fecha, este documento aún no es ratificado, y en consonancia, no ha entrado en vigor.

La crisis del Tratado no derivó del incumplimiento exclusivo de Rusia, ni de la OTAN; sino de ambas, de manera simultánea. Rusia nunca respetó los topes fijados para las zonas flanco. Primero en su territorio y luego en Moldavia y Georgia. En un inicio, los reclamos rusos en torno a los flancos parecían justificados, pues el Tratado había sido firmado antes de la desintegración de la URSS. En aquel entonces, resultaba imposible predecir que los distritos militares de Cáucaso Norte y Leningrado se convertirían en distritos fronterizos que demandarían la protección militar por parte del gobierno ruso. Además, estos dos distritos juntos conformarían más de la mitad del territorio ruso en Europa.

El Cáucaso Norte es una región geoestratégica que comunica los Mares Negro y Caspio. Este distrito juega un papel importante en la extracción y distribución de recursos naturales, particularmente el gas y el petróleo. Asimismo, es una zona de constante inestabilidad política debido a la presencia de grupos separatistas musulmanes, como es el caso de Chechenia y Daguestán. Por su parte, Leningrado es un territorio de importancia militar y comercial, pues alberga a la ciudad de San Petersburgo y colinda con los países Bálticos. Debido estas razones, el Kremlin jamás ha considerado desproveer a estas regiones de la defensa militar.

Fuera de su territorio, Rusia también desplegó armamentos convencionales en las zonas flanco de Georgia y Transnistria, esta última ubicada en la frontera entre

Moldavia y Ucrania. En ambos casos, el gobierno de Yeltsin lo hizo con el fin de afianzar su control e influencia sobre territorios de gran importancia geopolítica. Georgia se vio intervenida –primero de forma política y más tarde de forma militar- por su negativa a pertenecer a la CEI y por su ubicación en el Cáucaso Sur. Mientras tanto, Transnistria fue ocupada para asegurar la presencia rusa en Europa Central y para cercar a Ucrania, dada la importancia de este país para la distribución de los hidrocarburos hacia todo el continente europeo. Hasta hoy en día, estos dos estados albergan tropas del Kremlin en su interior.

En lo que respecta a Estados Unidos y la OTAN, éstos procuraron la crisis del FACE al extender sus armamentos convencionales hacia sus nuevos estados miembros en Europa Oriental. Primero lo hicieron en 1999, año en el que ingresaron Polonia, República Checa y Hungría. Y en el 2004 lo reprodujeron con la entrada de los países Bálticos: Estonia, Letonia y Lituania. En adición, Estados Unidos abandonó en el 2002 el Tratado sobre Misiles Antibalísticos que mantenía con Rusia (ex URSS) desde 1972, usando como pretexto sus nuevos planes de rearme general derivados de los atentados terroristas del 2001. En principio, el gobierno de Putin lamentó la retirada de Estados Unidos; sin embargo, más tarde se descubrió que una de las razones que alimentaron la decisión de Bush radicaba en instaurar dos escudos antimisiles en Europa Oriental, particularmente en Polonia y en República Checa. Esta decisión –que también violaba lo pactado en el FACE- provocó la incertidumbre y la desconfianza de Rusia.

Debido a que no se logró resolver el problema de los flancos, a que la OTAN se expandió hasta las fronteras rusas y a que Estados Unidos negó dar marcha atrás a sus planes sobre los escudos antimisiles en Europa oriental, Rusia se retiró finalmente del Tratado FACE en diciembre de 2007. Con la ausencia del país eslavo, el Tratado perdía a uno de sus principales actores, y por lo tanto se condenaba a la desaparición. El continente europeo estaba por resentir la retirada rusa del régimen de limitación de armas convencionales. La primera consecuencia devendría en agosto del 2008, con la intervención militar de Rusia en Georgia.

Finalmente, en el tercer capítulo se revisó el impacto que el deterioro del Tratado FACE ha tenido sobre las cuestiones de seguridad europea. Por tratarse de un tratado de Desarme y limitación de armamentos, se hubiera podido pensar que su crisis sólo afectaría al tema de las armas convencionales en el continente. Sin embargo, un estudio más detallado nos permitió comprobar que estancamiento del régimen de limitación de armas convencionales ha repercutido sobre otras aristas de la agenda amplia de seguridad, es decir, que van más allá de las cuestiones militares de los estados.

Toda proporción guardada, la suspensión rusa del FACE nos recuerda al efecto mariposa según el cual, dadas las condiciones iniciales dentro de un sistema que tiende al caos, la más mínima variación de las mismas puede provocar que el sistema en general evolucione en ciertas formas completamente diferentes a las del inicio. En este sentido, una pequeña perturbación puede generar un gran efecto a corto, mediano o largo plazo debido a un proceso de amplificación.

Esta premisa de la Física es aplicable en varios ejemplos de las Relaciones Internacionales. De la misma manera en la que *el simple aleteo de una mariposa puede provocar un tsunami del otro lado del mundo*, la decisión rusa de abandonar un régimen de armamentos ha podido afectar otras condiciones del sistema de seguridad europea. Algunas en el plano militar, como las relaciones con la OTAN, la aplicación de otros tratados de Desarme o los planes para instalar escudos antimisiles en Europa Central. Y otras tantas en temas como la seguridad energética, la marítima y, naturalmente, también la humana.

Al comienzo del tercer capítulo se examinaron las consecuencias de la crisis del FACE dentro del mismo régimen de limitación de armas convencionales. En principio se estudió la reacción de los Estados Parte frente a la suspensión de Rusia y se descubrió que tanto para Estados Unidos como para un buen número de miembros de la OTAN dicha suspensión jamás ha sido válida en el plano del Derecho Internacional, pues el Tratado original no contiene mecanismos para efectuar tal acción. También se comprobó que -aún sin la presencia de Rusia- algunos Estados Parte continúan intercambiando información entre ellos, mientras que otros como Estados Unidos han decidido dejar de participar al considerar que sin Rusia el régimen no tiene sentido.

Posteriormente, se efectuó un repaso de las contribuciones del FACE a la seguridad europea con el fin de determinar si todavía era necesario pensar en salvar el régimen. De esta forma se nos reveló que el FACE brindó varias aportaciones, comenzando por el hecho de ser el primer tratado de Desarme en la historia encaminado a poner un límite a los armamentos convencionales de los estados. Además, el Tratado fue capaz de hacer coincidir los intereses de las grandes superpotencias militares del periodo en el que fue firmado, es decir, Estados Unidos y la URSS, a través de la OTAN y la OTV. Gracias a ello, el Tratado disipó los temores de que estallara una nueva guerra convencional sobre Europa derivada de la carrera armamentista de la Guerra Fría. Asimismo, en sus primeros años de vigencia, el FACE dirigió y supervisó la reconfiguración de las fuerzas armadas de la URSS, inspeccionó la reunificación de Alemania y condujo la eliminación de aproximadamente 69 000 armas convencionales. En los años posteriores, el FACE estableció nuevas formas de cooperación militar entre los miembros, basadas en el intercambio de información y el fomento a la transparencia. La eficacia del régimen de limitación fue tal que poco tiempo después se reprodujo en la Península de los Balcanes, con lo que se comprobó que la esencia del Tratado podía servir para la creación de pactos similares en otras partes del mundo. Finalmente, el FACE constituyó una Medida de Fomento de la Confianza y la Seguridad de gran importancia entre los países de Europa.

En seguida nos preguntamos qué implicaría el fin del FACE, o en otras palabras, que sucedería si no se diera una solución a la crisis del régimen. Así se comprobó que, en principio, los estados europeos elevarían su gasto militar al ya no existir un sistema de limitación de armamentos. Naturalmente, este incremento de capacidades militares podría revivir ciertas animosidades históricas entre países que han sido enemigos, como es el caso de Armenia y Azerbaiyán. Además, el fin del FACE haría que Rusia perdiera una importante fuente de información sobre las actividades y los planes de la OTAN, con lo que ya no podría predecir el objetivo de estrategias noraliadas tales como la finalidad del escudo antimisiles. Otros pronósticos señalan que –motivados por Rusia- algunos países que todavía son parte del Tratado podrían seguir su ejemplo y abandonarlo, posiblemente confiando en que a partir de entonces el Kremlin les extendería su protección. Esto provocaría que Europa se dividiera en dos áreas de

seguridad, una al este cobijada por Rusia, y la otra al oeste protegida por la OTAN, lo que tarde o temprano tensaría las relaciones entre los noraliados y sus vecinos orientales y también afectaría a otros tratados de Desarme firmados entre los estados europeos. Finalmente, el fracaso de FACE imposibilitaría la reinstalación inmediata de un régimen de limitación de armamentos similar, debido al clima de desconfianza que su ausencia dejaría y a las opiniones divergentes de Rusia y la OTAN.

Luego de hacer un balance entre las contribuciones del FACE a la seguridad europea y las consecuencias que acarrearían su fin, se revisaron las opciones que han surgido con el fin de revitalizar el régimen de limitación. De esta forma se expusieron cinco propuestas; las primeras tres han hecho eco entre los dirigentes gubernamentales en los foros de negociación, más no se han podido mostrar viables para dar fin al problema del FACE. Estas son: 1) mantener el actual status quo del Tratado, dejar que llegue a su fin y enfrentar las consecuencias; 2) obligar a Rusia o a la OTAN a que cedan sus peticiones e intereses a favor de la otra; y 3) aplicar el Paquete de Acción Paralela de la OTAN. La cuarta opción ha sido elaborada por los institutos de investigación con ayuda de políticos y especialistas militares. Esta opción consiste en ampliar el PAP de la OTAN con el fin de extender sus beneficios hacia las Partes involucradas. Debido a su neutralidad y objetividad, esta propuesta ha resultado ser la más aceptable, mas no ha podido ser adecuada a la realidad europea debido a la lucha de intereses entre rusos y noraliados. Finalmente, se presentó una propuesta elaborada por quien escribe estas líneas, con base en la investigación que se efectuó a lo largo de estas páginas.

En el segundo apartado del tercer capítulo comenzamos a verificar las consecuencias del deterioro del FACE sobre el marco de seguridad regional. Por la naturaleza del tema arrancamos con el impacto en la esfera militar. En primer lugar se comprobó que -debido al estancamiento del régimen de limitación- el gasto militar, la producción y la transferencia de armas convencionales en Europa aumentaron en los años posteriores al 2007, aun cuando en 2008 el mundo atravesó por una crisis financiera internacional. Actualmente, Rusia ocupa el tercer lugar mundial en gasto militar y el segundo en exportación de armas.

En segundo lugar revisamos otros dos tratados de regulación de armas convencionales – el Documento de Viena de 1999 y el Tratado de los Cielos abiertos- que todavía están vigentes entre los estados de Europa y cuyos lineamientos sirven de apoyo para sobrellevar la crisis actual. En este sentido, se constató que si bien ambos tratados han readquirido importancia tras el congelamiento del FACE, no son por si mismos capaces de cubrir el vacío dejado por éste.

En tercer lugar, hicimos un repaso sobre las relaciones entre Rusia y la OTAN tras la suspensión rusa del Tratado para confirmar si serían posibles futuras negociaciones para revitalizar el FACE; sin embargo, notamos que las relaciones bilaterales se han visto tensionadas por las inconformidades mutuas arrastradas desde años anteriores, tales como la expansión de la OTAN al este europeo y la política del “cercano extranjero” practicada por Moscú para fortalecer su área de influencia. Los desencuentros entre ambos actores han sido tan numerosos que Rusia ha optado por proponer un Tratado de Seguridad Paneuropea que cubra a todos los estados de Europa sin la presencia de Estados Unidos, para así romper con las barreras existentes tanto al interior de la OTAN como fuera de ella.

Finalmente, en el último punto se inspeccionó la cuestión del escudo antimisiles estadounidense que pretende ser colocado sobre Europa del este para dilucidar si este proyecto era, en realidad, un peligro para Rusia. Con sorpresa, verificamos que varios factores apuntan a pensar que el escudo no sólo busca defender a la OTAN de un ataque iraní, sino también de una agresión rusa. Por ejemplo, tanto en Europa como en Asia solamente Rusia posee los ICMB capaces de cruzar una distancia tan larga como para llegar a un noraliado; además, Estados Unidos se ha negado a ofrecer garantías jurídicas a Rusia que aseguren que su escudo no apuntará a su territorio, y tampoco ha accedido a intercambiar información con el Kremlin sobre el desarrollo del proyecto EuroDAM.

En el tercer y último apartado nos ocupamos en investigar las consecuencias de la crisis del FACE que rebasan el ámbito armamentístico y militar. La primera guerra convencional ocurrida en Europa luego del estancamiento del Tratado ocurrió entre fuerzas rusas y georgianas en agosto de 2008. Era la primera vez que dos estados miembros del FACE, el DV-99 y la OSCE libraban un conflicto armado, y las razones

descansaban sobre el hecho de que Georgia es un país que se ubica en el Cáucaso, es decir, en la ruta de los combustibles que se transportan del Mar Caspio al Mar Negro y a Europa. El estudio detallado de la relación entre los hidrocarburos y la guerra ruso-georgiana nos permitió comprobar que sin el régimen del FACE los estados tienen mayor libertad de hacer uso de la fuerza convencional para defender o ampliar sus recursos estratégicos. Luego entonces, otra repercusión del problema analizado recae sobre la cuestión de la seguridad energética europea.

En aras de fortalecer su imagen al exterior y reposicionarse como una potencia en términos generales, Rusia ha abandonado las estructuras donde mantenía una desventaja con respecto de la OTAN en lo que se refiere a la influencia, y a su vez, ha robustecido los aspectos donde puede ocupar un liderazgo regional, particularmente su potencial energético. De esta manera, se ha valido de su control sobre los gaseoductos que abastecen a Europa para incrementar su economía y para dejar sentir su importancia como un actor en el continente tras varias décadas de haber sido considerado fuera de las dinámicas de seguridad.

Así, el Kremlin ha podido usar su poder duro en contra de los pueblos separatistas cuya localización coincide con las rutas del petróleo y el gas, como ha sido el caso de Chechenia y Daguestán; así como también para apoyar la autonomía de zonas pro-rusas al exterior que también gozan de una importancia estratégica, como Transnistria, Osetia del Sur y Abjasia. Y a su vez, ha usado su poder blando para mantener el status quo del mapa energético europeo, es decir, sin cambios que alteren su poderío energético. Los más claros ejemplos han sido aquellos en los que ha cortado su suministro de gas hacia Europa central para evitar que Ucrania y Bielorrusia intenten salir de su control como ruta de paso. Estas acciones por parte de Rusia no sólo han afectado a los gobiernos de los Estados Parte del FACE, sino también a las personas que habitan en ellos, pues ellas han sufrido las crueldades de los conflictos armados y los inviernos fríos por falta de gas.

Todo lo anteriormente expuesto nos motiva a presumir que para Rusia ya no es conveniente volver al régimen del FACE como solía ser hasta 2007, pues ahora se encuentra encaminada a recuperar la presencia, la influencia y la fortaleza perdidas en el pasado. Además, busca convertirse nuevamente en un contrapeso de la OTAN y

ocupar un lugar más notorio en las plataformas de seguridad europeas, pero ya no como un actor alienígena, sino como parte del mismo marco o complejo. Tan es así que ha sido artífice de un nuevo proyecto de tratado de seguridad para el continente. Sin embargo, estos objetivos no le impiden reinsertarse en un régimen de limitación de armas convencionales. Por el contrario, pueden servir a su conveniencia para mostrarse como un agente promotor del desarme, la paz y la seguridad internacionales.

El ejemplo del caso ruso también podrá servir de ejemplo para otros estados de la comunidad internacional que deseen adoptar la agenda amplia de seguridad sin ver mermadas sus capacidades militares de defensa. Esto debido a que la actual coyuntura internacional – caracterizada por los regionalismos, los procesos de integración y la promoción de la seguridad humana - brinda las condiciones necesarias para que los gobiernos adopten el desarme y la limitación de armamentos como una estrategia para el logro de dos grandes resultados: 1) la estabilidad (encaminada a la disminución) del gasto militar, para lograr un clima de confianza y evitar nuevas carreras armamentistas; y 2) la oportunidad de destinar mayores recursos al desarrollo.

Fuentes consultadas

Fuentes bibliográficas:

1. Aldecoa, Francisco; *La integración europea*, Tomo 2 “Génesis y desarrollo de la comunidad europea”. Editorial Tecnos, España, 2002.
2. Barbé, Esther; *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, Madrid, 1995.
3. Beaufre, André; *Introducción a la Estrategia*. Struhart & Cia, Buenos Aires, 1982.
4. Buzan, Barry y Ole Waever; *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press, Reino Unido, 2003.
5. Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde; *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1998.
6. Baylis, John *et al*; *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford University Press, Tercera Edición, Nueva York, 2008.
7. Comisión sobre las Armas de Destrucción Masiva; *Las Armas del Terror: Librando al mundo de las armas nucleares, biológicas y químicas*. UNESCO: Comisión de Armas de Destrucción Masiva, España, 2006.
8. Crockatt, Richard; *The Fifty Years War: The United States and the Soviet Union in World Politics 1941-1991*. Editorial Routledge, Londres, 1996.
9. Del Arenal, Celestino; *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, Cuarta Edición, España, 2007.
10. García Reyes, Miguel; *La nueva revolución energética: el impacto en la geopolítica y la seguridad internacional*. García, Goldman y Koronovsky Editores, México, 2007.
11. Garnet, Sherman, Jeff McCausland & Anne Witkowsky. *Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington*. Foreign Policy at Brookings: Arms Control Series, Estados Unidos, 2010.
12. Goldstein, Joshua; *International Relations*. Editorial Longman, Nueva York, 2000.
13. Gutierrez del Cid, Ana Teresa y Pablo Telman; *Rusia: Política Exterior y conflicto interno, de Mijail Gorbachov a Vladimir Putin*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de México, México, 2003.

14. Gillis, Melissa; *Disarmament: A Basic Guide*. Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Nueva York, 2009.
15. Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; *Rusia en la era de Vladimir Putin y el conflicto checheno*. Editorial Quimera, México, 2001.
16. Hernández-Vela, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*. Tomos I y II, Editorial Porrúa, México, 2002.
17. Hobbes, Thomas; *Leviatán*. Alianza Editorial, España, 1989.
18. Jack, Andrew; *Inside Putin's Russia*. Oxford University Press. Nueva York, 2004.
19. Kant, Immanuel; *Idea for a Universal History with Cosmopolitan Intent*. En *Perpetual Peace and Other Essays on Politics, History and Moral Practice*, Kackett Publishing Company, Estados Unidos, 1998.
20. Keith, Dexter; *The numbered factories and other establishments of the Soviet defence industry, 1927–67: a guide*. Departamento de Economía de la Universidad de Warwick, Reino Unido, 2000.
21. Krasner, Stephen; *International Regimes*. Cornell University Press, Estados Unidos, 1983.
22. Londoño Paredes, Julio; *Los fundamentos de la geopolítica*. Talleres de la Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, Volumen 9 de la Colección de Oro del Militar Colombiano, Colombia, 1978.
23. Mandel, Robert; *The changing face of national security: a conceptual analysis*. Greenwood Press, Estados Unidos, 1994.
24. McCausland, Jeffrey; *The Future of the CFE Treaty: Why It Still Matters*. East West Institute, Nueva York, 2009.
25. Medina, Manuel; *La teoría de las Relaciones Internacionales*. Seminarios y Ediciones, Madrid, 1973.
26. Merle, Marcel; *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Alianza Editorial, México, 1982
27. Neumann, Iver; *Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations*. Editorial Routledge, Londres, 1996.
28. Powaski, Ronald; *La Guerra Fría: los Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*. Editorial Crítica, Madrid, 2000.

29. Rodríguez, Begoña; *El Tratado de Lisboa o la entrada de la Constitución por la puerta de atrás*. Instituto Robert Schuman de Estudios Europeos. España, 2008.
30. Rosas González, María Cristina; *Irak: cinco años después*. UNAM, México, 2008.
31. Rosas González, María Cristina; *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*. CEOP-UNAM, México, 2011.
32. Rosas González, María Cristina; *Terrorismo, Democracia y Seguridad, 11 de septiembre: cinco años después*. UNAM- ANU, México, 2006.
33. Sánchez Pereyra, Antonio; *Geopolítica de la Expansión de la OTAN*. Plaza y Valdés Editores – UNAM, México, 2003.
34. Sánchez Ramírez, Pablo Telman; *Razón y Poder: Rusia, una potencia en el siglo XXI*. Miguel Ángel Porrúa – Tecnológico de Monterrey, México, 2005.
35. Tashev, Blagovest y Peter Volten; *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area*. IOS Press - The NATO Science for Peace and Security Programme, Holanda, 2007.
36. Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger; *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. UNIDIR, Suiza, 2003.
37. Tzu, Sun; *El arte de la guerra*. Elektra Editores, Tercera Edición, Colombia, 1990.
38. Vernadsky, George; *A History of Russia*. Yale University Press, Estados Unidos, 1964.
39. Walker, Martin; *The Cold War: A History*. Henry Holt, Nueva York, 1993.
40. Willett, Susan; *Costs of Disarmament- Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearment*, UNIDIR, Suiza, 2003.
41. Wolfers, Arnold; *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. The Johns Hopkins Press, Estados Unidos, 1962.

Documentos oficiales:

1. Clinton, William; *Text of a Letter from the President to the Chairmen of the Senate Committees on Foreign Relations and Armed Services and the House Committees*

- on International Relations and National Security*. La Casa Blanca, 24 de febrero de 1997.
2. Corte Internacional de Justicia; *Georgia institutes proceedings against Russia for violations of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Comunicado de Prensa de la Corte Internacional de Justicia, Países Bajos, 12 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/140/14659.pdf?PHPSESSID=dba351f276359fe4aa7cfc84b0a7f4b4>, consultado el 16/11/12 a las 20:30 hrs.
 3. Departamento de Estado de los Estados Unidos de América; *Adherence to and compliance with arms control, nonproliferation, and disarmament agreements and commitments*. US Department of State, Estados Unidos, 2010. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/145181.pdf>, consultado el 08/08/12 a las 19:00 hrs.
 4. Ministerio de Defensa; *Documento de Viena de 1999*. Secretaría General de Política y Defensa del Gobierno Español, España, 2010.
 5. Ministerio de Defensa; *El futuro de las Relaciones OTAN - Rusia*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: Documentos de Seguridad y Defensa. España, 2011.
 6. Organización de las Naciones Unidas, *Armas de Destrucción Masiva: Definición*. Oficina de Asuntos de Desarme, Suiza, 2012. Disponible en: <http://www.un.org/es/disarmament/wmd/index.shtml>, consultado el 20/04/12 a las 13:00 hrs.
 7. Organización de las Naciones Unidas, *Assessing the United Nations Register of Conventional Arms*, Oficina de Asuntos de Desarme, Número 16, Nueva York Estados Unidos, Abril del 2009.
 8. Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2009. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>, consultado el 12/11/09 a las 19:00 hrs.

9. Organización de las Naciones Unidas, *Las Armas Convencionales*, UNIDIR, Nueva York, 2007. Disponible en: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2336.pdf>, consultado el 12/12/09 a las 13:00 hrs.
10. Organización de las Naciones Unidas; *Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas*. Oficina de Asuntos de Desarme, Nueva York, 2005.
11. Organización de las Naciones Unidas; *The relationship between disarmament and development in the current international context*. Oficina de Asuntos de Desarme, Series de Estudio sobre Desarme No. 31, Nueva York, 2004.
12. Organización de las Naciones Unidas, *United Nations' Register of Conventional Arms*, "United Nations: Peace and Security through disarmament". Oficina de Asuntos de Desarme, Nueva York, 2009. Disponible en: <http://disarmament.un.org/cab/register.html> consultado el 8/10/09 a las 21:30 hrs.
13. Organización del Tratado del Atlántico Norte; *NAC Statement on CFE*. Comunicados de Prensa de la OTAN, Bélgica, 31 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-047e.html>, consultado el 08/08/12 a las 17:00 hrs.
14. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Acta Final de la Conferencia Sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Conferencias y Documentos de la OSCE, Viena, 2011. Disponible en: http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_es.pdf, consultado el 04/11/09 a las 22:00 hrs.
15. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; *Documento de Viena 1999 De las Negociaciones sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*. Colección de Documentos de la OSCE, Viena, 1999.
16. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Tratado de los Cielos Abiertos*, Conferencias y Documentos de la OSCE, Viena, 2011. Disponible en: <http://www.osce.org/es/library/14132>, consultado el 05/11/12 a las 21:00 hrs.
17. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe: Original Document*. Colección de Documentos de la OCSE, República Checa. Disponible en:

http://www.osce.org/documents/doclib/1990/11/13752_en.pdf, consultado el 3/11/09 a las 17:00 hrs.

18. Small Arms Survey; *Anuario 2009: Las sombras de la guerra*. Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo, Ginebra, 2009.
19. Stockholm International Peace Research Institute; *Background paper on SIPRI military expenditure data 2011*. SIPRI Press material, Suecia, Abril de 2012.
Disponible en: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/sipri-factsheet-on-military-expenditure-2011.pdf>, consultado el 10/10/12 a las 13:00 hrs.
20. Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security, Resumen en español*. Coedición SIPRI - Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2009. María Cristina Rosas (traductora).
21. Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security*; SIPRI, Estocolmo, 2012.
Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook>, consultado el 9/10/12 a las 12:00 hrs.

Fuentes hemerográficas:

1. Agence France-Presse; *Occidente quiere evitar un conflicto Este-Oeste en Georgia*. AFP a través de Google Noticias, Sección Internacional, Londres, 10 de agosto de 2008. Disponible en: <http://afp.google.com/article/ALeqM5ilQ-ugzhKPTT8y98tkfu1YsG6J8g>, consultado el 15/11/12 a las 18:15 hrs.
2. Agencia Europa Press; *Cronología de la escalada de tensión entre Rusia y Georgia en los últimos meses*. Europa Press, Sección Internacional, España, 8 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-cronologia-escalada-tension-rusia-georgia-ultimos-meses-20080808141155.html>, consultado el 17/11/12 a las 20:00 hrs.
3. BBC Mundo; *Wikileaks: la OTAN planea proteger a los Bálticos de un ataque ruso*. En BBC World News, Londres, 7 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2010/12/101206_ultnot_rusia_otan_baltico_fp.shtml, consultado el 05/09/12 a las 9:00 hrs.

4. BBC Mundo; *Rusia suspende, Occidente critica*. En BBC World News, Londres, 12 de diciembre de 2007. Disponible en:
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6898000/6898709.stm, consultado el 22/09/12 a las 16:00 hrs.
5. Benito, Roberto; *Del superescudo de Bush al minisistema de Obama*. Diario El Mundo, Sección Internacional, España, 5 de octubre de 2011. Disponible en:
<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/05/internacional/1317831413.html>, consultado el 17/10/12 a las 20:00 hrs.
6. Cadena Montenegro, José Luis; *La geopolítica y los delirios imperiales de la expansión territorial a la conquista de mercados*. Revista Bogotá, No. 1, Colombia, Enero – Junio 2006.
7. Cairo Carou, Heriberto; *Elementos para una geopolítica crítica: tradición y cambio en una disciplina maldita*. Revista Ería, No. 32, Departamento de Geografía de la Universidad de Oviedo, España, 2006.
8. *Cronología de los acuerdos de desarme entre Estados Unidos y Rusia*; El País, España, 2009. Disponible en:
http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/06/actualidad/1246831214_850215.html, consultado el 20/03/12 a las 19:00 hrs.
9. EFE; *Hillary Clinton comienza gira por Europa del Este*. Diario El Mundo, Sección Internacional, España, 1 de julio de 2010. Disponible en:
<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/01/internacional/1277987655.html>, consultado el 18/10/12 a las 13:00 hrs.
10. Escarda, Arturo; *Rusia estrecha el cerco sobre los gasoductos ucranianos*. EFE - Energía Diario, Artículo de Opinión, España, 20 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.energiadiario.com/publicacion/spip.php?article19470>, consultado el 16/11/12 a las 14:00 hrs.
11. Gómez Patiño, Dilia; *Seguridad Energética y Biocombustible: un acercamiento a sus implicaciones*. Revista Prolegómenos Derechos y Valores, Volúmen XI, Número 22, Colombia, Julio-Diciembre de 2008.
12. Keferstein, Lutz; *La propuesta Kantiana de una sociedad cosmopolita*. Revista Jurispolis, ITESM, México, 2004.

13. Kubani, Samuel; *OTAN prolonga hasta 2018 misión de patrullaje aéreo de países Bálticos*. RIA Novosti, Sección Defensa, Rusia, 9 de febrero de 2012. Disponible en: <http://sp.rian.ru/Defensa/20120209/152675316.html>, consultado el 15/04/12 a las 20:00 hrs.
14. La voz de Rusia; *El presupuesto militar de Rusia*. Radio La Voz de Rusia, Sección Economía, Rusia, 4 de agosto de 2010. Disponible en: <http://spanish.ruvr.ru/2010/08/04/14535432.html>, consultado el 13/09/12 a las 15:00 hrs.
15. Martí de Gidi, Luz del Carmen; *La seguridad nacional y el acceso a la Información Pública en México*. Revista Letras Jurídicas, Volumen 13, México, Enero - Junio 2006. Disponible en: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/13/lmarti13.pdf>, consultado el 30/03/11 a las 18:00 hrs.
16. McCausland, Jeffrey; *El Tratado Sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa: Las Amenazas desde los Flancos*, Revista Air & Space Power Journal, Estados Unidos, 1996. Disponible en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apjs/1996/1trimes96/mccausland.html>, consultado el 30/10/09 a las 17:00 hrs.
17. Moreno, Samuel; *Forma de Estado en Thomas Hobbes*. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Disponible en: <http://www.ilustrados.com/tema/4935/Forma-Estado-Thomas-Hobbes-mirada-politica.html>, consultado el 12/12/11 a las 14:00 hrs.
18. Mumbrú, Jordi; *Transnistria, el país que no es*. Diario La Vanguardia, Sección Mundo, La Vanguardia Ediciones, Barcelona, 5 de enero del 2012. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/magazine/20120105/54243648365/transnistria-pais-guerra-fria-moldavia-ucrania-armas-muro-berlin.html>, consultado el 23/07/12 a las 15:00 hrs.
19. Murado, Miguel; *Autopista hacia la guerra*. La Voz De Galicia, Sección Mundo, España, 8 de agosto de 2008. Disponible en: http://www.lavozdegalicia.es/mundo/2008/08/09/0003_7047434.htm, consultado el 15/11/12 a las 18:00 hrs.

20. Orozco, Gabriel; *El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, No. 72, España, 2007.
21. Peirotti, Sol; *Rusia suspende su participación en el Tratado CFE*. Reporte Cáucaso, Rusia, Septiembre de 2007. Disponible en:
http://www.reportercaucaso.com/analisis/index.php?option=com_content&view=article&id=70:putin-cfe&catid=37:articulos-actualidad&Itemid=64, consultado el 15/11/09 a las 19:00 hrs.
22. Petrov, Nikita; *CFE: Nobody wants to give in*. RIA Novosti: Features, Opinion & Analysis, Rusia, 20 de mayo de 2008. Disponible en:
<http://en.rian.ru/analysis/20080520/107833381.html>, consultado el 17/07/12 a las 13:00 hrs.
23. Rogozin, Dimitri; *Putin sigue convencido que el escudo antimisiles de Estados Unidos apuntará contra Rusia*. RIA Novosti, Sección Internacional, 3 de febrero de 2012. Disponible en: <http://sp.rian.ru/trend/dam>, consultado el 2/11/12 a las 20:00 hrs.
24. Ruiz, Francisco; *El futuro de la OSCE*. Revista Española de Defensa, España, Diciembre de 2010.
25. RIA Novosti; *Rusia y EEUU solucionarán el problema del DAM cuando se reconozcan socios fiables*. RIA Novosti, Sección Internacional, Rusia, 6 de septiembre de 2012. Disponible en:
<http://sp.rian.ru/international/20120906/154946826.html>, consultado el 7/11/12 a las 16:00 hrs.
26. Sánchez Andrés, Antonio; *La dependencia energética europea de Rusia*. Economía de la Energía, Instituto de Ciencias de la Educación, Número 842, Mayo-Junio de 2008. Disponible en: <http://www.uned.es/curso-energia/energia/temas/tema06.pdf>, consultado el 18/11/12 a las 19:00 hrs.
27. Trenin, Dmitri; *La OTAN y Rusia: reflexiones y sugerencias prácticas*. Revista de la OTAN, Año X, Volumen 2, Asociaciones Antiguas y Modernas, Francia, Verano del 2007. Disponible en: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/spanish/art1.html>, consultado el 15/11/09 a las 18:00 hrs.

28. TV Novosti; *El escudo antimisiles, una historia de 'largo alcance'*. RT: Actualidad, Moscú, 23 de noviembre de 2011. Disponible en:
<http://actualidad.rt.com/actualidad/view/35751-El-escudo-antimisiles,-una-historia-de-largo-alcance>, consultado el 3/11/12 a las 13:00 hrs.
29. We Must Disarm, *UNChronicle: United Nations in a United World*, Departamento de Asuntos de Desarme, Volúmen XLVI, Número 1, Nueva York Estados Unidos, 2009.
30. Yevgrashina, Lada; *Conflicto ruso-georgiano genera temor en el tránsito de energía*. Reuters América Latina, Sección Análisis, Nueva York, 11 de agosto de 2008.
Disponible en:
<http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAN1137541220080811?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>, consultado el 15/11/12 a las 17:00 hrs.

Fuentes electrónicas:

1. About Gazprom; *Blue Stream Project*. Gazprom, Rusia, 2012. Disponible en:
<http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/blue-stream/>, consultado el 9/11/12 a las 10:00 hrs.
2. About Gazprom; *Nord Stream Project*. Gazprom, Rusia, 2012. Disponible en:
<http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/nord-stream/>, consultado el 9/11/12 a las 10:00 hrs.
3. About Gazprom; *South Stream Project*. Gazprom, Rusia, 2012. Disponible en:
<http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/south-stream/>, consultado el 9/11/12 a las 10:15 hrs.
4. Abramson, Jeff, *The Adapted Conventional Armed Forces in Europe Treaty at a Glance*, Arms Control Association Estados Unidos, Septiembre del 2009. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/factsheets/adaptcfe>, consultado el 1/11/09 a las 20:00 hrs.
5. Anzada, Felipe; *Fundadores del Derecho Internacional Público: Vida y Obra de Hugo Grocio*, Scribd, Ecuador, 2011. Disponible en:
<http://es.scribd.com/felipeam1202/d/50922104-Fundadores-del-Derecho->

- Internacional-Publico-Vida-y-obra-de-Hugo-Grocio, consultado el 11/11/11 a las 15:00 hrs.
6. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Leyes Federales Vigentes*. Gobierno de la República, México, 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>, consultado el 30/11/11 a las 14:00 hrs.
 7. Centro de Análisis de la OSCE; Dr. Wolfgang Zellner. CORE, Alemania, 2012. Disponible en: http://www.core-hamburg.de/CORE_english/ma_zellner.htm, consultado el 1/10/12 a las 19:00 hrs.
 8. Collina, Tom; *Missile Defense Cooperation: Seizing the Opportunity*. Arms Control Association. Estados Unidos, Mayo de 2011. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/issuebriefs/MissileDefenseCooperation>, consultado el 5/11/12 a las 18:00 hrs.
 9. Collina, Tom; *Report Critiques U.S. Missile Defense*. Arms Control Association. Estados Unidos, Octubre de 2012. Disponible en: http://www.armscontrol.org/act/2012_10/Report-Critiques-US-Missile-Defense, consultado el 7/11/12 a las 15:00 hrs.
 10. Collina, Tom; *The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a Glance*. Arms Control Association, Estados Unidos, 2012. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/factsheet/cfe>, consultado el 22/09/12 a las 16:00 hrs.
 11. Collina, Tom; *The European Phased Adaptive Approach at a Glance*. Arms Control Association, Estados Unidos, Noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/factsheets/Phasedadaptiveapproach>, consultado el 13/10/12 a las 15:00 hrs.
 12. BBC News: Europe; *North Caucasus: Guide to a volatile region*. BBC, Londres, Enero de 2011. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12274023>, consultado el 18/02/12 a las 20:00 hrs.
 13. Chubarov, Alex; *The Iron Curtain*. All Russias, Rusia, 2009. Disponible en: http://www.allrussias.com/soviet_russia/legacy_3.asp, consultado el 20/03/12 a las 12:00 hrs.

14. Educar. Bertoncello, Roberto; *Geografía*. Alianza por la educación. Argentina, 2006. Disponible en: <http://aportes.educ.ar/geografia/nucleo-teorico/recorrido-historico/index.php>, consultado el 30/01/2012 a las 14:00 hrs.
15. Historia de las Relaciones Internacionales durante el siglo XX; *Glosario: Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa*, Historia del Siglo XX, España, 2003. Disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/CSCE.htm>, consultado el 2/02/12 a las 13:00 hrs.
16. Eymar, Carlos; *Primer Centenario de la Conferencia de Paz de La Haya*. Grupo de Estudios Estratégicos, España, 2009. Disponible en: http://www.gees.org/articulos/primer_centenario_de_la_conferencia_de_paz_de_la_haya_262, consultado el 20/04/12 a las 13:00 hrs.
17. Global Security; *Directory of Russian Defense Enterprises in St. Petersburg and Leningrad Oblasts - Part 1*. Estados Unidos, 1996. <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1996/9607spd1.html>, consultado el 28/04/12 a las 18:00 hrs.
18. Isbell, Paul; *Reexaminando la seguridad energética*. Real Instituto Elcano, España, 11 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+global/ari123-2007, consultado el 17/11/12 a las 19:00 hrs.
19. Kimball, Daryl; *The Open Skies Treaty at a Glance*. Arms Control Association, Estados Unidos, 2012. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/factsheets/openskies>, consultado el 19/10/12 a las 18:00 hrs.
20. Lachowski, Zdzislaw; *Conventional Arms Forces in Europe*. SIPRI, Suecia, 2001. Disponible en: <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI01AnRo/SIPRI01AnRo26.pdf>, consultado el 20/08/12 a las 14:00 hrs.
21. Lachowski, Zdzislaw; *The CFE Treaty one year after its unilateral suspension: a forlorn treaty?*. SIPRI, Suecia, 2009. Disponible en: <http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIPB0901.pdf>, consultado el 20/10/12 a las 19:00 hrs.

22. McCausland, Jeffrey; *After Georgia: Russia, NATO, and the CFE*. Carnegie Council for Ethics in International Affairs, Nueva York, 2008. Disponible en: http://www.carnegiecouncil.org/publications/articles_papers_reports/0011.html, consultado el 15/09/12 a las 13:00 hrs.
23. Ocaña, Juan Carlos. *Historia del Siglo XX: La Doctrina Breznev*. Historia de las Relaciones Internacionales durante el siglo XX, España, 2003. Disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/doctrinabreznev.htm>, consultado el 20/05/12 a las 20:00 hrs.
24. Pacer, Valerie; *The Vienna Document 1999*. Arms Control Association, Estados Unidos, 2010. Disponible en: <http://www.armscontrol.org/factsheets/ViennaDoc99>, consultado el 15/10/12 a las 16:00 hrs.
25. Ramos, Luis y Victor Amado; *Ucrania tras las elecciones presidenciales de 2010*. Real Instituto Elcano, España, febrero de 2010. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari39-2010, consultado el 20/10/12 a las 17:00 hrs.
26. Rubio, Antonio; *Rusia y la OTAN: una relación formalista y de limitadas perspectivas*. Real Instituto Elcano, España, 2009. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari164-2009, consultado el 15/09/12 a las 14:00 hrs.
27. Sánchez, Antonio; *La interdependencia energética ruso-europea*. Real Instituto Elcano, España, junio de 2009. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+regional/dt+25-2007_1, consultado el 18/11/12 a las 20:00 hrs.
28. Socor, Vladimir; *CFE Treaty dead and buried in Georgia*. The Jamestown Foundation, Estados Unidos, 2010. Disponible en: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3404, consultado el 30/05/12 a las 12:00 hrs.

29. Syed, Sarosh; *The Future of the CFE Treaty*, East West Institute, Estados Unidos-Bélgica-Rusia, 2009. Disponible en: <http://www.ewi.info/future-cfe-treaty>, consultado el 2/11/09 a las 12:00 hrs.
30. The History Guide: Lectures on Twentieth Century Europe, *Winston Churchill's Original Iron Curtain Speech*. Steven Kreis, Nueva York, 2000. Disponible en: <http://www.historyguide.org/europe/churchill.html>, consultado el 1/10/09 a las 18:00 hrs.
31. UNICEF; *Cuestiones humanitarias: Las armas pequeñas*. UNICEF en casos de emergencia, Suiza, 2012. En formato electrónico: http://www.unicef.org/spanish/emerg/index_smallarms.html, consultado el 13/04/12 a las 13:00 hrs.
32. Zellner, Wolfgang; *Can This Treaty Be Saved? Breaking the Stalemate on Conventional Forces in Europe*. Arms Control Association, Septiembre de 2009. Disponible en: http://www.armscontrol.org/act/2009_09/Zellner, consultado el 1/11/09 a las 20:00 hrs.