

Análisis del Documento

“*Préparer les engagements de demain*” (2007)

del Ministerio de Defensa de Francia

Dr. Hugo Pérez-Idiart

Profesor Titular y Jefe de Cátedra de “Nuevos Escenarios en las Relaciones Internacionales. Globalización y Regionalismos”
Colegio Militar de la Nación Argentina

Résumés

D’une façon ou d’une autre, depuis la fin de la guerre froide, nos sociétés sont entrées dans un monde d’incertitude stratégique permanente dont le champ des risques, des menaces et des ruptures tend à s’élargir considérablement. Anticiper les évolutions stratégiques, les organisations et les capacités adaptés pour faire face à ces mutations devient donc crucial pour accompagner les forces armées dans leur préparation de l’avenir. À partir de l’évolution des risques et menaces et des intérêts futurs de la France et de l’Union européenne, cette étude définit dix situations génériques (posture permanente de sûreté, participation à un conflit armé, lutte contre la prolifération, lutte contre le terrorisme, participation à la défense des intérêts économiques, protection des ressources naturelles, rétablissement/maintien de la paix, missions de service public, assistance civilo-militaire et secours d’urgence –hors territoire national-) devant permettre de contribuer à l’élaboration des concepts d’emploi des forces et à la définition des capacités nécessaires aux forces armées à l’horizon 2030, en fonction des ambitions de la France et des choix effectués pour prendre simultanément en compte certaines situations.

Resumen

De un modo u otro, después del fin de la guerra fría, nuestras sociedades han entrado en un mundo de incertidumbre estratégica permanente, en el cual los riesgos, las amenazas y las rupturas tienden a ampliarse considerablemente. Anticipar las evoluciones estratégicas, las organizaciones y las capacidades adaptadas para hacer frente a estos cambios, resulta ser crucial para acompañar a las fuerzas armadas durante su preparación para el futuro. Partiendo de la evolución de los riesgos y amenazas y de los intereses futuros de Francia y de la Unión Europea, este informe define diez situaciones genéricas (postura permanente de seguridad, participación en conflictos armados, lucha contra la proliferación, lucha contra el terrorismo, participación en la defensa de los intereses económicos, protección de los recursos naturales, restablecimiento o mantenimiento de la paz, misiones de servicio público, asistencia cívico/militar y situaciones de socorro o urgencia –fuera del territorio nacional-) con el fin de permitir contribuir a la elaboración de los conceptos utilizados y la definición de las capacidades necesarias de las fuerzas armadas en un horizonte hacia el año 2030, en función de las ambiciones de Francia y de las elecciones efectuadas, simultáneamente, para tomar en cuenta en determinadas situaciones.

1. Introducción

Luego de la realización en el año 2004 del estudio *Géostratégie et géopolitique à l’horizon 2035*”, ha sido prioritario para el DAS (Délégation aux Affaires Stratégiques) y del EMA (État-Major des Armées), el estudio de los riesgos y amenazas en cuanto a los intereses futuros de Francia y la UE (Unión Europea). En este sentido se han identificado diez situaciones genéricas que parten de una premisa básica: después de la Guerra Fría, las sociedades han entrado en un mundo de incertidumbre estratégica permanente, en el cual los riesgos, amenazas y rupturas tienden a expandirse considerablemente. Con un corolario terminante: la adaptación constante

y necesaria de las fuerzas armadas francesas para enfrentar los nuevos desafíos en el primer tercio del siglo XXI.

El relevamiento de este Documento se efectúa en tres dimensiones complementarias. Por un lado se analiza la evolución de los intereses, tanto desde su especificidad conceptual como la diferenciación entre intereses vitales, estratégicos y de poder. Luego se abordan las amenazas y los riesgos detectados o previstos desde una textualidad transversal –por *issues* como los de tipo políticos, socio-económicos, recursos naturales, demográficos, amenazas asimétricas, aspectos sanitarios, tecnologías o el medio ambiente psíquico global- y geográfica –

La Europa de los 27

*

Alemania	Austria
Bélgica	Bulgaria
Chipre	Dinamarca
Eslovaquia	Eslovenia
España	Estonia
Finlandia	Francia
Grecia	Hungría
Irlanda	Italia
Letonia	Lituania
Luxemburgo	Malta
Países Bajos	Polonia
Portugal	Reino Unido
República Checa	Rumania
Suecia	

*

noreste de Asia, sudeste de Asia y Oceanía, India y sur de Asia, África sud-sahariana, África del Norte y Medio Oriente, Rusia, Ucrania, el Cáucaso y Asia Central, Turquía, sudeste de Europa y los Balcanes, para finalizar con América del Sur. En tercer lugar, se delimitan los diferentes tipos de situaciones, como la participación en un conflicto armado y la defensa de intereses económicos, lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo, protección de los residentes o extranjeros, restablecimiento y mantenimiento de la paz, misiones de servicio público, asistencia civil-militar y ayuda a nivel de emergencia.

En otras palabras, la evolución de la incertidumbre estratégica y las tres dimensiones de estudio convergen en un axón sobre el cual *pivotea* la reflexión y conclusiones de este Documento: la postura permanente de Francia respecto a la noción “seguridad”.

2. La evolución de los intereses

Sin duda, la correcta conceptualización de un término clave -como lo es el de interés- permite legitimar posibles definiciones de situaciones potenciales y los mismos responden, de un modo u otro, al nivel de las ambiciones nacionales. Las ambiciones y los



objetivos constituyen, en este caso, un compuesto nominal¹ y conducen a la noción de intereses nacionales. Siguiendo la lectura del *Livre Blanc sur la défense* (1994) y el anexo de la programación militar (2003-2008), se asocia –funcionalmente- la seguridad de los franceses y la defensa de los intereses de Francia con la autonomía estratégica y la vuelta del país a un papel central en Europa². En este sentido, para conceptualizar los intereses nacionales resulta necesario darle un marco en el cual pueda dimensionarse la evolución del contexto estratégico, de modo que se aportan

¹ Es la combinación de dos o más nombres con referencia a un solo concepto (Peter Newmark. Manual de Traducción, Ed. Cátedra, Madrid, 1992, pág. 337), ampliamente utilizado en la construcción de neologismos.

² « (...) mieux assurer la sécurité des Français et la défense de nos intérêts, e affirmant notre autonomie stratégique et en redonnant à la France un rôle moteur en Europe ». Varios son los documentos que complementan este tópico, entre otros : *Stratégie ministérielle de réforme, Rapport d'activité, Rapports au Parlement sur les exportations d'armement* o el *Project de loi de finances*.

tres categorías de intereses en el horizonte diseñado hacia el año 2035.

- Los *intereses vitales*, indisolubles en Francia del proceso de disuasión nuclear. Ejemplos: la integridad del territorio nacional y su extensión al espacio aéreo y marítimo, el libre ejercicio de la soberanía y la protección de la población, forman parte del tópico.
- Los *intereses* –específicamente- *estratégicos*, vinculados al acceso a los recursos naturales, el desarrollo del potencial económico, la proliferación de armas de destrucción masiva, el flujo migratorio, la investigación informática y el acceso al espacio y la cohesión social francesa y europea. Ejemplos: mantenimiento de la paz en el territorio europeo y sus zonas limítrofes, preservación de los espacios esenciales para la actividad económica de Francia y libertad de intercambio.
- Los *intereses de poder*, en particular en el orden de las relaciones que Francia tiene con los mayores actores de la seguridad internacional, con énfasis en la ONU, EE.UU. y OTAN. Ejemplos: Francia, al ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, está obligada a asumir responsabilidades en la escena internacional y participar en favor de la paz y la firma de acuerdos de defensa, particularmente, con los países de África y Medio Oriente.

La noción de interés reviste un carácter necesariamente global desde el punto de vista de la defensa, en especial debido a que esta concepción asocia la defensa militar a las dimensiones civil, económica, social y cultural, adaptadas a la diversidad de las amenazas que se presentan en las sociedades modernas³.

2.1 Los intereses vitales

Una de las claves es que todo adversario tenga en cuenta los riesgos inherentes a su agresión⁴, teniendo en cuenta que el campo

³ “*Préparer les engagements de demain*”, Ministère de la Défense, France, juin 2007 p. 10.

⁴ Recordemos la definición de agresión, sancionada por la Asamblea General de la ONU, Res. 3314 en el XXIX período de sesiones (14 de diciembre de 1974), en su Anexo se distinguen 8 artículos, de los cuales remarcamos el Art. 1 (conceptualización operacional), Art. 2 (uso de la fuerza armada) y el Art. 3 (siete tipificaciones –no exhaustivas- de actos de agresión). Luego debe consultarse para una actualización conceptual el “Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Amenazas, los Desafíos y el Cambio” (Ver *Carta de envío*, de fecha 1 de diciembre de 2004, dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo de Alto Nivel, quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de la ONU del 2 de diciembre de 2004). Este grupo fue presidido por Anand

de los intereses vitales es de naturaleza evolutiva. No obstante, como se ha dicho previamente, son parte de este tipo de intereses la integridad territorial, la protección de la población y el libre ejercicio de la soberanía, a los cuales se les agrega el aprovisionamiento energético y se complementa con la aparición de amenazas no convencionales⁵. La importancia, en una lectura geoestratégica de defensa, radica en que estos intereses son percibidos en el contexto de Europa, es decir, tomando en cuenta –también- los intereses vitales de los otros Estados que configuran la UE.

2.2 Los intereses estratégicos

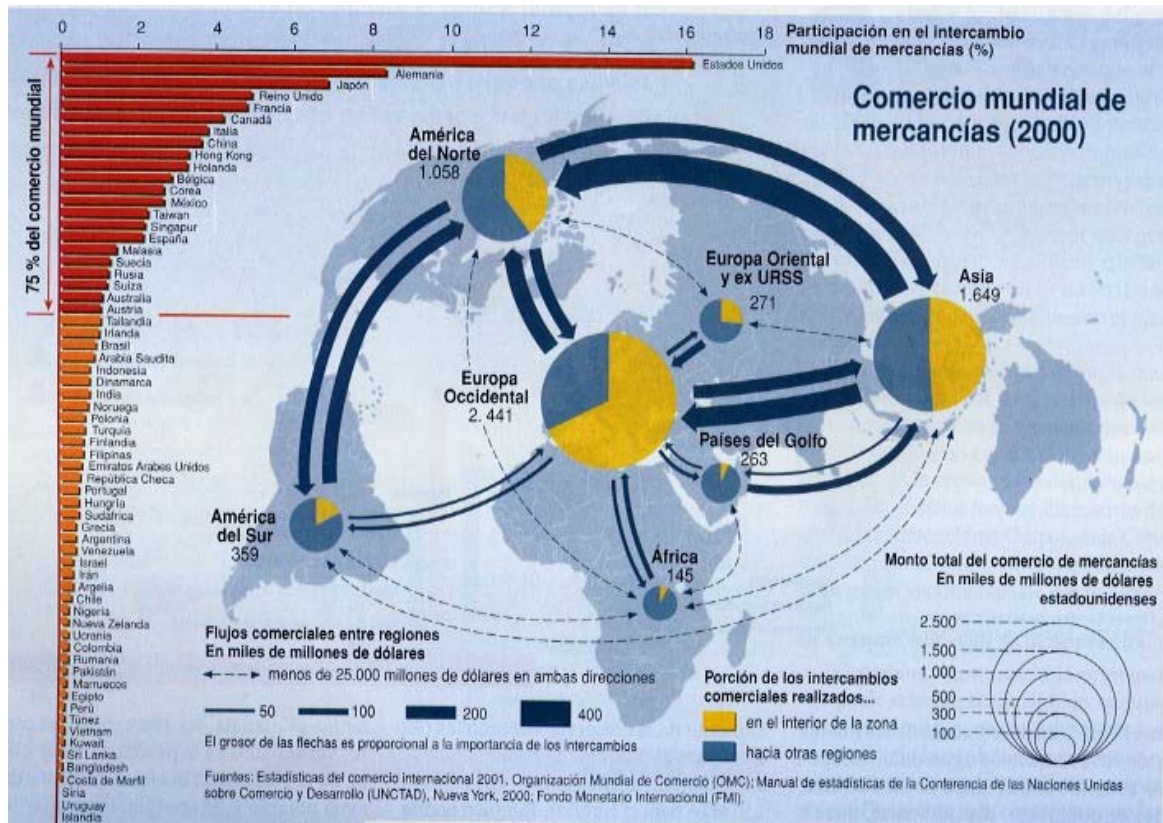
En forma doctrinaria, este tipo de intereses han sido parte tradicionalmente del mantenimiento de la paz en el continente europeo y sus zonas limítrofes, la preservación de los espacios esenciales para la actividad económica de los países y de la libertad de intercambio, tal como se lo menciona en el *Livre Blanc sur la défense* ya citado.

En el Documento se trabajan, en forma separada, ámbitos en los cuales se denotan algunas de las características de este tipo de intereses, a saber:

- La proliferación de armas de destrucción masiva (ADM).
- La economía.
- El acceso al espacio y al dominio de las redes informáticas.
- La sociedad.

Panyarachun –ex Primer Ministro de Tailandia) e integrado por las siguientes personalidades: Robert Badinter (Francia), João Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egipto), Satish Chib (India), Sadao Ogata (Japón), Yevgeny Primakov (Federación de Rusia), Qian Qichen (China), Salim Salim (República Unida de Tanzania), Nafis Sadik (Pakistán) y Brent Scowcroft (Estados Unidos de América).

⁵ El discurso del Presidente de la república francesa el 19 de enero de 2006 expresa: “*C’est la responsabilité du chef de l’État d’apprécier, en permanence, la limite de nos intérêts vitaux. L’incertitude de cette limite est consubstantielle à la doctrine de dissuasion*”.



El dominio de la proliferación de ADM es considerada particularmente estructurante para los intereses estratégicos nacionales – franceses- y europeos. Es imperativo –se afirma- disponer de un espectro de capacidades –políticas, operacionales y tecnológicas- en el cual se fusionen las ambiciones francesas y europeas⁶. Para esto, se propone:

- Mantener y reforzar las capacidades nacionales de información y detección, junto a las capacidades de verificación de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), o de otras organizaciones relativas a las armas químicas o similares.
- Mantener y reforzar la influencia francesa en los ámbitos donde se discuten y se elaboran decisiones⁷.
- Reforzar los programas de asistencia para aquellos países que renuncien a su capacidad de elaborar ADM (alineadas a las directivas del G8), complementadas por mejoras en la legislación nacional francesa, destinadas a reducir el riesgo de la proliferación -tales como, entre otras, incrementar las medidas de seguridad en laboratorios-.
- Mantener y reforzar la capacidad nacional en la articulación de las actividades de contra-proliferación.

⁶ “Préparer les engagements de demain”, *op. cit.*, p. 11.

⁷ Por ejemplo en las estructuras institucionales dependientes del Consejo de Seguridad de la ONU, Conferencia sobre Desarme, etc.

Lo expresado en la Introducción, para el apartado económico, explicita el análisis de los nuevos actores económicos y de los grandes consumidores de materias primas – como China, India, Brasil, ASEAN, entre otros-. A nivel de intereses estratégicos, la economía es un nodo en el cual se cruzan los intereses vitales, en particular en tres tipos de aproximaciones de lectura:

-
- *Aproximación Geogr.fica.* Mantenimiento de la estabilidad política y militar de los países productores de materias primas energéticas y minerales –como el uranio, petróleo, gas, titanio, vanadio y tungsteno-; además de mantener la seguridad física de las principales bocas de aprovisionamiento marítimas o terrestres⁸ y la protección de infraestructuras críticas –terminales petroleras o de gas, centros de trata-miento de desechos nucleares, refinerías, minas o centrales nucleares⁹-. La visión larga es que Europa, EE.UU.,

⁸ El 40 % de la producción mundial de hidrocarburos transitan por oleoductos y en regiones muy problemáticas. Irak, Saudi Arabia y el Golfo Pérsico son el ejemplo mayor, sin olvidar el Cáucaso.

⁹ Esto se relaciona con la estabilidad de las más importantes zonas geopolíticas, como las de Medio Oriente (63% de las reservas de petróleo y 35 % de las reservas de gas natural), África (90% de las reservas mundiales de manganeso y 55 % de platino, entre otros), la zona compuesta por ex Estados de la URSS (37 % de reserva de gas natural). Para Francia y

China y la India deberán enfrentar su alta tendencia a la dependencia energética.

- *Aproximación tecnológica.* Se acepta la premisa que establece que el crecimiento de las sociedades desarrolladas dependen de la innovación y renovación tecnológica. La tecnología es elemento de poder y dominación y está presente en la competencia económica internacional que, a su vez, interactúa con las nociones de autonomía e independencia. La protección del patrimonio tecnológico nacional es esencial para la seguridad.



- *Aproximación económica.* Debe permitir asegurar el control de los circuitos financieros, de la circulación de materias primas y del flujo de capitales entre empresas y sectores considerados como estratégicos para la independencia nacional.

En lo relativo al acceso al espacio y dominio de redes informáticas, el cruce de los intereses económicos, militares y políticos aportan autonomía estratégica, y el acceso al espacio y los recursos informáticos constituyen uno de los ejes centrales de los intereses nacionales y europeos. El acceso autónomo, la libre disponibilidad de las instalaciones de lanzamiento y el control de la explotación de los satélites obligan a mantener la competencia tecnológica a nivel institucional e industrial.

la UE son datos decisivos, puesto que la UE consume más del 17 % de la energía mundial contra el 29 % de América del Norte y más del 20% de los países de Asia en desarrollo. Los europeos dependen un 45 % de las importaciones de Medio Oriente y un 40 % de las importaciones de gas natural de Rusia y si actualmente importa un 50 % de la energía necesaria, para el 2030 deberá importar en el orden del 70%; dependiendo del petróleo en un 90%, 70 % del gas y un 100 % de carbón.

La programación espacial militar de índole nacional se vincula con la de los principales países europeos, con el horizonte de disponer de una autonomía estratégica del sur europeo a largo plazo, tanto desde el punto de vista estrictamente militar (comunicaciones, reconocimiento óptico, radar, sistemas electromagnéticos, etc.) y civil-militar (lanzaderas, meteorología, oceanografía espacial, observación HR, navegación, etc.). En este sentido, la señalización de localización del programa europeo Galileo en los sistemas de defensa en Europa (señal PRS, *public regulated service*) constituye el mayor ejemplo para acentuar la autonomía de las fuerzas armadas francesas.

Paralelamente, la creciente utilización de la informática, en particular el empleo de armas modernas y el uso ilegítimo por parte de actores estatales o no estatales del desarrollo de la tecnología, requieren que Francia y la UE estén dotadas de capacidades informáticas defensivas y ofensivas.

El ámbito de las consideraciones sociales se centran en la evolución demográfica que ha reforzado el desequilibrio entre las sociedades desarrolladas y los flujos migratorios; especialmente desde aquellas regiones con fuerte crecimiento poblacional –África sud-Sahariana, Medio Oriente cercano y algunos países asiáticos–.

Esta divergencia será observada en otros países que se encuentran en un proceso de transición demográfica y su base es de naturaleza socio-cultural y económica, desestabilizando las regiones, ocasionando crisis y conflictos entre comunidades desplazadas o inmigrantes con fuerte reacción identitaria violenta. Este problema identitario puede influir en la cohesión lograda en ciertos Estados europeos y, a la vez, ser utilizadas tanto interna como externamente por entidades terroristas.

2.3 Los intereses de poder

Su lectura parte de la responsabilidad del país al ser miembro permanente del Consejo de Seguridad y estar dotado de armas nucleares.

Estos intereses deben ser comprendidos en el marco de la evolución del contexto nacional-económico, político, social, etc., en paralelo a la actuación probable de los grandes actores que tienen que ver con la seguridad, con los cuales Francia se enriquece con relaciones privilegiadas, en especial la UE, EE.UU., la ONU y la OTAN. Por tanto, los escenarios de posible evolución son:

Francia

A pesar de tener una tasa de fecundidad superior a la media europea, el país se encuentra en una espiral depresiva demográfica que tiende a conformar una languidez económica crónica.

La tasa de crecimiento económica media cae al 1% y las obligaciones presupuestarias (crecimiento débil más explosión de las necesidades sociales¹⁰ más carga de la deuda

más...) ejercen una presión creciente que impactan en particular sobre el dominio de defensa. Esta crisis presupuestaria y económica restringirá la capacidad del Estado para asegurar la cohesión social, tendiéndose a multiplicarse las líneas de fractura – económicas, sociales, geográficas, políticas, entre otras- destruyendo progresivamente el marco de referencia nacional. En el primer cuarto de siglo, el débil crecimiento francés – en lo demográfico, presupuestario, financiamiento social, base industrial, etc.- impedirá cumplir un rol mayor en el escenario internacional, especialmente el europeo. Si esto no se evita, el poder relativo tenderá a decaer.

Los tiempos de reformas serán sostenidos por una opinión pública favorable acorde con la dinámica europea, de modo que se debe encarar una eficaz política. Siguiendo el modelo canadiense, se efectúa una profunda reforma del Estado, aumentando la capacidad presupuestaria, reduciendo la carga de la deuda y el financiamiento de “polos de competitividad” de alto valor agregado. Con estas reformas se lograría un “círculo virtuoso” de crecimiento –tasa media del 3%- provocando un aumento de la tasa de natalidad. A pesar del ascenso del poder de India, China o Brasil, tanto Francia como la UE logran, de alguna manera, ser parte de la “marcha estratégica” de estos países en la escena internacional.

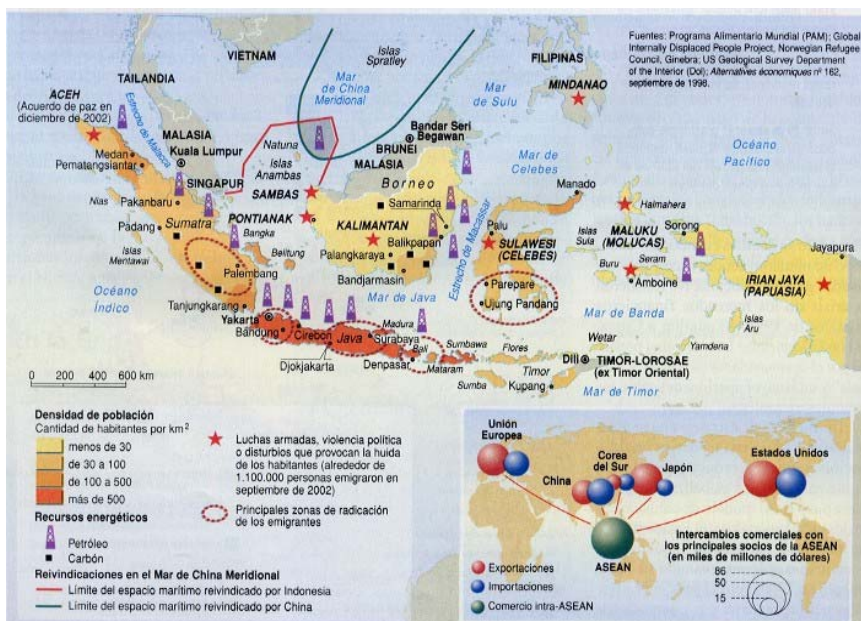
España, 2003), en el cual se distingue a Europa de EE.UU., acusando a los europeos de instalarse en un paraíso posmoderno luego de la Guerra Fría, pero esto fue posible debido al poderío militar norteamericano. La visión europea se basa –según Kagan- en el multilateralismo por su debilidad militar y su incapacidad para dotarse de un poder militar. Cuando Ronald Rumsfeld habló irónicamente de la “vieja Europa”, se basó en datos aportados por Kagan. La edad promedio de los norteamericanos en este comienzo de siglo alcanza los 35,5 años, y en Europa es de 37,7 años. Dentro de 50 años, la edad promedio de EE.UU. será de 36,2 años, en cambio la de Europa será de 52,7 años; con lo cual existirá objetivamente una carga financiera, previsional y presupuestaria para cuidar a los gerontes en potencia. Por tanto, la lógica demográfica es compatible con asumir que Europa dedicará más dinero a otros rubros que al de Defensa y Seguridad, lo cual ampliará la brecha transatlántica a favor de EE.UU., en otras palabras, juventud vs. vejez. Conclusión: alerta sobre la relación “productividad de un país/edad de sus habitantes”. En torno a esto, ver *L'Etude sur la situation économique et sociale dans le monde – 2007* de la ONU, en el cual se analiza el desarrollo en un mundo que envejece.

¹⁰ Un conocido debate está implícito en esta afirmación. Nos referimos al texto de Robert Kagan (*Poder y debilidad. EE.UU. y Europa en el nuevo orden mundial*, Ed.Taurus, Madrid,

En otras palabras, los intereses de poder evolucionan en función de los grandes actores que intervienen en asuntos de seguridad a nivel internacional.

Unión Europea

El futuro de Europa en este período es incierto. La voluntad de los Estados que la componen es el gran interrogante. Sin integración política, las oportunidades de tener peso en los asuntos mundiales en el 2035 son débiles y la tentación de una Europa “à plusieurs vitesses”¹¹ que surgen de algunos asociados europeos es desplazada ante la premisa de “seguridad y defensa”. De este modo, los países aspiran a la emergencia de un real poder europeo, fundado tanto en la visión de *soft-power* como *hard-power*¹². En



cambio, otras naciones consideran que su seguridad, indefectiblemente, debe basarse en una alianza trans/atlántica (OTAN).

Específicamente, en materia de PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa), las ambiciones son limitadas. Las acciones comunes estarán sujetas a sortear las crisis,

¹¹ “(...) a varias velocidades” (coloquialmente: “a dos velocidades”). Como caso, apreciemos lo siguiente: “En 2003, el informe elaborado por el Grupo de Sabios sobre el Diálogo de los Pueblos y de las Culturas en el Espacio Euromediterráneo, identificó los cinco principios que deben inspirar nuestra acción como los de respeto del otro, igualdad, libertad de conciencia, solidaridad y conocimiento, con el objetivo de acabar con las *percepciones cruzadas negativas*” (Romano Prodi y José Luis Rodríguez Zapatero. “Nuestro compromiso con Europa y el Mediterráneo”, El País, España, 20 de febrero de 2007). En la misma línea: “Todo el mundo está de acuerdo en una “Europa de valores comunes”. Lo que ahora necesitamos es una “Europa de intereses comunes”. Objetivamente, ya es una realidad. Subjetivamente, lo único que queda por saber es esto: ¿cuánto tardarán los gobiernos europeos en empezar a tenerlo en cuenta?” (Joschka Fischer. “Una Europa de nuevo dividida”, El País, España, 8 de abril de 2007).

¹² No es novedoso hacer referencia a las nuevas conceptualizaciones de “poder”, en particular en el contexto de los distintos escenarios internacionales/posinternacionales y quedará pendiente su análisis específico para un futuro aporte. No obstante, los trabajos de Alvin Toffler (*Power-shift. Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21th. Century*, Bantam Books, 1990), de Joseph Nye (*Soft Power*, Foreign Policy, Fall, 1990) o de Jessica Mathews (*Power Shift*, Foreign Affairs, Jan-Feb. 1997, pp. 49-66) –entre otros- nos pueden dar una idea –inicial y básica, incluso de lectura rápida- de la relevancia de las interacciones entre actores no estatales, lo religioso y sociocultural en cuanto a su notable influencia para el “día después” de una instancia bélica/tecnológica. El Tratado de Adhesión (Atenas, abril 2003) mediante el cual la UE pasó de tener 15 a 25 miembros, es un ejemplo de operacionalización muy clara sobre las nuevas características y tendencias que posee la distribución del poder entre actores estatales y no estatales. Los 10 países incorporados (Lituania, Estonia, Letonia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia,

Chipre y Malta) aportaban un 20% de la población de la UE pero solamente un 5% del PBI. La UE –en ese momento- controlaba el 25 % del mercado mundial y representaba un 28 % del PBI mundial. Los más de 455 millones de habitantes europeos –hoy llega a los 495 millones- plantean nuevos indicadores del poder en cuanto a prospectivas sobre seguridad nacional, regional y pos-internacional. Resulta interesante comparar el reparto de poder entre los miembros de la UE y la valiosa información que se nos ha ido ofreciendo a partir de la histórica Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, junio 1992), los trabajos de la Convención Marco sobre Cambio Climático y del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático de la ONU hasta llegar al protocolo firmado en el Palacio de Congresos de Kioto (Japón), en el que el diplomático argentino, Raúl Estrada –presidente del Comité de Negociación del Protocolo- declaró aprobado por unanimidad el documento ante representantes de 180 países. La actualidad refleja el nodo de la convergencia crítica entre los intereses vitales, estratégicos y de poder trabajados en el documento francés. Incluso el Tratado de Lisboa (dic. 2007) y el nuevo *Espacio Schengen*, mediante el cual 27 países interactuarán en una zona de libre circulación de las personas entre las fronteras europeas; dando cuenta de un tema que incluye el *soft-power*, encarado por el reciente Grupo de Reflexión conducido por Felipe González y que tendrá, entre otras funciones, analizar la noción de fronteras en un período que llega hasta el 2030. Sin duda la noción de poder está siendo reconceptualizada, incluso en su alcance institucional/normativo, como caso, el “no” irlandés –53,4%- en el referéndum del 12 de junio de 2008 al Tratado de Lisboa, revela que un país que posee apenas el 1 % de la población europea, tensiona profundamente –por una diferencia de 110.000 votos - un proyecto colectivo apoyado por las élites políticas de los países miembros.

sea en complemento a la OTAN o en su reemplazo.

Los Estados privilegian su autonomía estratégica con los acuerdos bilaterales —en particular con los EE.UU.— o la coordinación con una OTAN consolidada. Habrá programación financiera colectiva pero los Estados conservan la totalidad de sus prerrogativas actuales; por otra parte, la construcción de Europa necesita de una sola voz en materia de política internacional. En materia de Defensa, aunque hay resistencia de algunos países a integrarse, se tiende a una estructura particular en base a un núcleo duro, del tipo “zona PESD” o “zona Euro”.

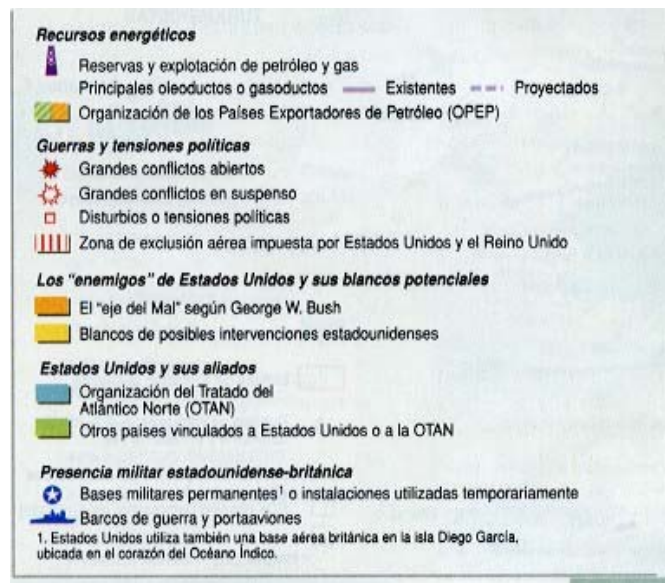
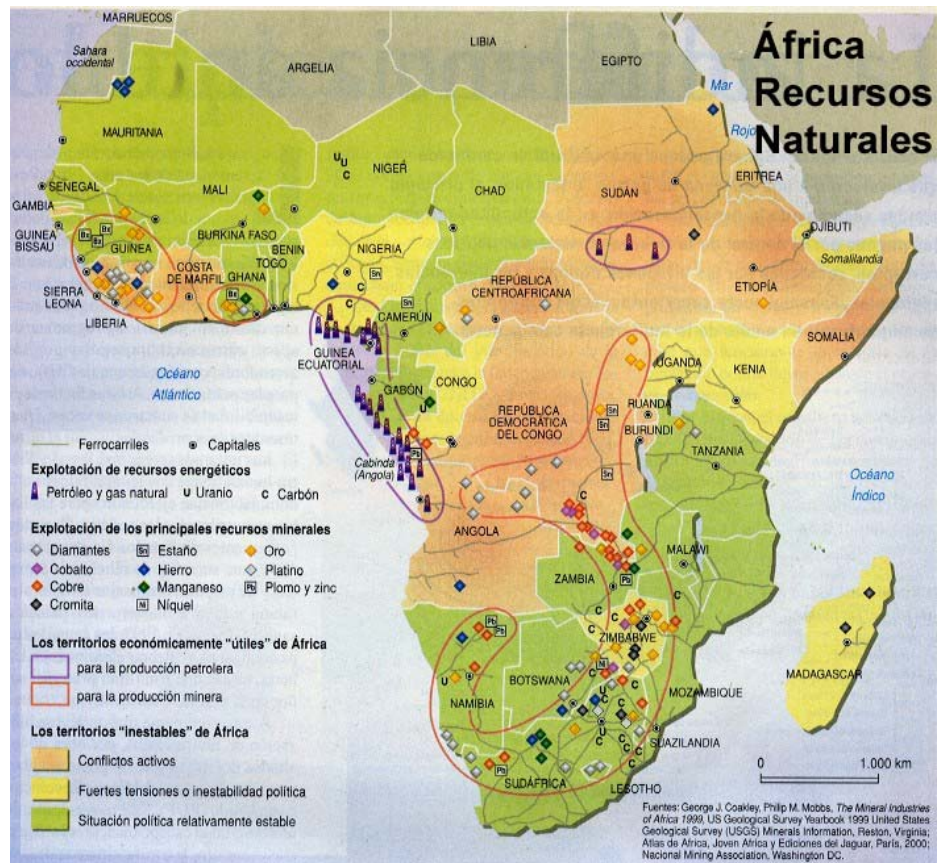
Se incrementa la organización federativa, en el cual los intereses europeos, en el plano internacional, serán sostenidos por una estructura política común (basada en la diplomacia) y representativa de la ONU, la OTAN y la misma UE. Las capacidades europeas a nivel militar son compartidas en los niveles estratégicos, operativos y tácticos; y las necesidades de equipamiento son definidas en común y en base a criterios de convergencia en materia de gastos. Por otra parte, los recursos nucleares franceses y británicos aseguran la misión de disuasión y beneficiará a la UE; de modo que Francia al aspirar a una integración creciente para poseer un poder creíble en la escena internacional, deberá tomar en cuenta los siguientes presupuestos:

- La definición de una lectura compartida de los intereses estratégicos, como ser la relación riesgos /amenazas o las grandes tendencias

geopolíticas.

- El desarrollo de una “long term vision” a través de la AED (Agencia Europea de Defensa).

En este contexto, las Fuerzas Armadas, tanto francesas y europeas deberán tener un grado de interoperabilidad suficiente con los EE.UU., especialmente en el campo de “comando, control y el CCISR (*Communication Computer Intelligence Surveillance and Reconnaissance*), disponiendo de una capacidad de coerción efectiva. Para esto y debido a la interdependencia creciente y la cohesión de



los intereses fundamentales europeos, resultaría necesario fortalecer la base industrial y tecnológica de defensa (BITD) europea –autonomía industrial y tecnológica–.

En otras palabras, Francia deberá, como mínimo, mantener su esfuerzo en defensa, particularmente en el campo de I&D (Investigación y Desarrollo) y los programas de equipamiento, si es que quiere poseer liderazgo en la construcción de Europa –frente a, por ejemplo, el intento de Gran Bretaña–.

EE.UU

El escenario de EE.UU. es visto, por Francia, como el “equilibrio de una hipérbola”, mediante el cual y gracias a una política de “*containment*”¹³ algunos actores serán reconocidos como “*peer competitors*”¹⁴ amenazantes, como es, en primer lugar, China y, en segunda instancia, poderes regionales de visión global como Rusia, India o Brasil. Los EE.UU. intentarán, más que antes, seguir siendo la primera potencia económica, comercial, tecnológica y militar; con lo cual esto irá en detrimento de instrumentos de regulación internacional –ONU y organizaciones regionales–, incluso de la misma coherencia de la alianza transatlántica. También es de consideración la tradicional relación con el Reino Unido y la doble dinámica de hispanización creciente de EE.UU. e inmigración latinoamericana en España, que puede llevar a una mayor alianza entre esos países.

¹³ Tal vez uno de los términos instalados y más fecundos para ciertos analistas de la Guerra Fría es el de “contención”. En este documento no hay mayores aclaraciones sobre la utilización y reinstalación del mismo; no obstante, es muy interesante analizar –como ejercicio reflexivo– si se está haciendo alusión a la contención política/militar o a la ideológica. La diferencia de perspectivas puede ser apreciada comparando dos famosos trabajos de George Keenan y separados por más de treinta años (*The Source of Soviet Conduct*, Foreign Affairs, Vol. 24, No. 4, julio de 1947, y la exposición del autor en 1985 publicado en español en “*Los orígenes de la contención*”, en Terry L. Deibel y J. L. Gaddis (comps.), *La contención*, GEL, Bs. As., 1992, págs. 21-25).

¹⁴ Respetamos, en todos los casos, el original usado en el documento. En este caso, la vieja noción estratégica de contención estará vinculada al tipo de relaciones viables con Estados que sean percibidos como “competidores o asociados emergentes”.

En caso de continuar el desequilibrio de poder entre EE.UU. y otros poderes regionales, puede devenir la desestabilización de la seguridad internacional –proliferación, terrorismo transnacional, cuestiones medio ambientales–, lo cual hará necesario la puesta en escena de una verdadera “seguridad global”.

En cuanto a compartir valores¹⁵, está prevista la occidentalización en cuanto a la diversidad étnica en EE.UU. frente el problema de afirmar una identidad europea. De modo que los dos escenarios posibles, por un lado la debilidad de una alianza transatlántica y, por el otro, la convergencia de intereses de seguridad, paradójicamente, imponen en ambos casos la autonomía estratégica europea en torno al equilibrio.

ONU

Al principio del siglo XXI se observó una voluntad de reformar las estructuras de esta organización con, entre otros objetivos, darle mayor legitimidad. El mismo Consejo de Seguridad, formado por miembros permanentes y no permanentes, necesita ser ampliado y adaptarse a las nuevas amenazas, como los trastornos ecológicos, evolución demográfica, etc. La ONU necesita las reformas debido a la redistribución del poder que se irá desarrollando a lo largo de este período; caso contrario, los antagonismos regionales –como el de China-Japón entre otros– y cuestiones ya señaladas en los análisis previos, afectarán los temas de seguridad internacional de alcance global y no permitirán que la ONU desempeñe un activo rol estratégico. Se presume que el *statu quo* será la configuración internacional predominante en el período 2020-2030.

La ONU se enfrentará en las próximas décadas a un doble obligación: una reforma –iniciada al fin del siglo pasado– incompleta, que ha conducido a un *statu quo* paralizador, y el desarrollo exponencial de potencias regionales ávidas de aumentar su autonomía estratégica, y la percepción de un juego

¹⁵ En el original: “*partage des valeurs*” (“*Préparer les engagements de demain*”, *op. cit.*, p. 17)



multilateral “internacionalista”. De este modo, el medio ambiente estratégico tiende a ser estructurado de manera creciente por medio de una lógica compleja, bilateral – EE.UU., China, India, Japón, UE, etc.-, de mayor igualdad regional – Asociación del Sudeste de Naciones Asiáticas (ASEAN), Acuerdo de Libre Intercambio Noramericano (ALENA), UE, UA (Unión Africana), etc.-; conformándose un sistema caracterizado por una carencia de coherencia articulada para dar tratamiento global a los problemas internacionales –crisis regionales, acceso a las materias primas, medio ambiente, etc.-. Esto puede conducir en la escena mundial a inestabilidades peligrosas.

También la ONU debe resolver el tema del multipolarismo versus el multilateralismo. Debe comprenderse el retroceso de la hipótesis de poder de EE.UU. ya comentado, puesto que en el período 2000-2035, se observará una prodigiosa subida del poder de

los BRICs (Brasil, Rusia, India, China) y de otras potencias regionales emergentes – Indonesia e Irán-. Más que antes, el mundo tiende a ser marcadamente multipolar, quedando la ONU sujeta una de las críticas actuales: su inoperancia para resolver las amenazas regionales. Hacia el 2035 el tratamiento de las diferencias se hará a escala regional o bilateral y la posición relativa del P5 (los cinco países permanentes del CS-ONU) será altamente débil.

Algunos de los organismos de la ONU son disfuncionales tal como se ha observado en diversas crisis en el período posterior a octubre de 1989, aunque existe consenso en la necesidad de profundas reformas. En el caso de Alemania y Japón, su reconocimiento se hace imprescindible, pero ante actores emergentes regionales –como caso India y Brasil- EE.UU. a los fines de equilibrar el poder emergente sostendría una identidad europea en el Consejo de Seguridad. La

Organización Mundial de Recursos Hídricos (OMRH) y la Fuerza Internacional de Intervención y Estabilización (FIIS)¹⁶ son un ejemplo de aplicación de reformas en sectores específicos.

La ONU, en sus comienzos, intentó responder a las aspiraciones de una época donde el eje económico y político de los Estados occidentales eran vitales para el mantenimiento de la paz y del orden internacional. El mundo actual no posee las mismas aspiraciones y Occidente no es más su modelo; no obstante, la ONU constituye la única instancia de alegato universal en un mundo fragmentado. En los próximos años, la organización supranacional deberá mejorar la eficacia en el proceso de gestión de crisis y la solución al desorden internacional. Deberá encarar las reformas no sólo a nivel estructural sino conceptual, si es que desea ser la institución incuestionable que garantice la “*gobernanza* mundial”.

La credibilidad de la ONU también depende de poseer recursos financieros autónomos para su presupuesto¹⁷, además de reforzar la capacidad de decisión del Secretario General en la planificación y control.

OTAN

La competencia de esta organización se extiende a nivel planetario. En este caso influirá la composición e intereses de sus Estados miembros. La alianza posee Estados que no son euro-atlánticos –como Israel, eventualmente Australia, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, etc.–, de alto nivel económico, incluso algunos con fuerte alianza con EE.UU. y que comparten valores democráticos. El campo de actividades se orienta a lo civil-militar, con predilección por la lucha contra el terrorismo y la proliferación de ADM.

La OTAN será uno de los mayores instrumentos activos en la promoción y exportación de la democracia y de los valores al estilo “occidental”; y se constituirá en el brazo armado para la aplicación de las

decisiones de la ONU, pero no sólo en su aspecto militar sino también humanitario o para resolver grandes divergencias entre intereses de sus miembros. A la vez, en casos críticos, la OTAN conducirá las operaciones de gestión de crisis y de estabilización en base a su propia iniciativa sin esperar el mandato de la ONU, pero sujeto a demandas democráticas. Para esto se requiere un financiamiento común y una interacción permanente entre las fuerzas de los países aliados, en especial al encarar las catástrofes tecnológicas, la capacidad colectiva en asuntos de defensa y uso de misiles o transporte estratégico, los recursos médicos, capacitación profesional e instrucción, etc.

Mas allá de los vínculos entre la ONU y la OTAN, la UE y la nueva OSCE se deberá tener en cuenta que EE.UU. puede enfrentar una hostilidad creciente con otros países de la alianza; en particular, los miembros más recientes de la Europa central, oriental y balcánica, muy sensibles a sus procesos de independencia y a sus propios intereses estratégicos. En este proceso es posible observar un repliegue estratégico de los EE.UU. debido a la experiencia de Irak y poniendo atención en sus intereses vitales y la protección física de su territorio, relegando su misión de democratización mundial¹⁸. Con lo cual, EE.UU. disminuirá su participación financiera y física en la OTAN, debilitándose como institución, transformándose en un simple *forum* de reuniones de alto nivel. Teniendo en cuenta esto, la UE-OSCE deberá aumentar su autonomía estratégica en la defensa de la libertad de acceso a los recursos naturales en África y en la lucha contra el terrorismo y la proliferación.

La OTAN, sin duda se configura como una organización fundamental para la seguridad de Francia y de todos los europeos en base a tres objetivos de carácter esencial:

- Garantizar una solidaridad transatlántica ante una amenaza común. Es posible que en los próximos treinta años los europeos no posean las capacidades suficientes para enfrentar una amenaza mayor, dependiendo del aporte de EE.UU.

¹⁶ En sus siglas en francés.

¹⁷ Francia ha propuesto, ente otros medios, aplicar un impuesto a los pasajes aéreos.

¹⁸ En el original: “...*sanctuarisation physique de leur territoire, abandonnant (provisoirement ?) leur mission de démocratisation du monde*” (“*Préparer les engagements de demain*”, *op. cit.*, p. 20)

- Mantener el vínculo transatlántico, para actuar conjuntamente cuando los intereses sean convergentes. Aquí se destacan dos problemáticas interdependientes: la ampliación y el alcance del papel de la OTAN. Si la expansión implica la adhesión de nuevos Estados que posean visiones no análogas, se pueden complicar las reglas del consenso operativo. Si las naciones leales se asocian a la OTAN (como Australia y Japón), puede que la alianza devenga en un club de privilegiados, introduciendo una nueva línea de fractura con países pobres o, incluso, con China.
- Reforzar la interoperabilidad militar. Este es el “real valor agregado” que posee la OTAN: garantizar la interoperabilidad entre las fuerzas armadas europeas y, de igual modo, entre éstas y las de EE.UU.

Para Francia, en particular, los esfuerzos se orientarían según algunos ejes:

- Lograr el equilibrio entre mantener un rol útil y eficaz en la Alianza y evitar que la misma evolucione en detrimento de la UE y de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) y de otras organizaciones como la ONU y OSCE.
- Preservar su capacidad de decisión autónoma.
- Conservar en la Alianza su competencia en el campo militar y utilizar, si es necesario, los ámbitos civiles de los Estados miembros.
- Promover la transformación de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros, de manera de acrecentar la credibilidad de los mismos, en especial de los europeos.
- Favorecer y desarrollar las capacidades de las estructuras disponibles en la UE y la OTAN.
- Investigar las contribuciones de las fuerzas armadas norteamericanas en las operaciones conducidas por la OTAN.

3. Comentarios adicionales

Hemos utilizado el vocabulario original del Documento evitando deslizamientos conceptuales que no den la idea correcta de la textualidad y contextualidad del Informe.

En un próximo aporte, continuaremos con los apartados mencionados en la Introducción. Por un lado la descripción de las amenazas y riesgos, tanto desde el estudio de los aspectos políticos, socio-económicos, recursos naturales, demografía, amenazas asimétricas, aspectos sanitarios, tecnología, medio ambiente psíquico global y, además, se los abordará en base a la aproximación según regiones geoestratégicas. Por el otro, especificaremos los diferentes tipos de *situaciones* previstas en el Documento bajo el eje de una

permanente *postura de seguridad*, tomando en cuenta la disuasión nuclear, la prevención y la protección.

Emergen, de este modo, el estudio de la participación en un conflicto armado, la lucha contra la proliferación y el terrorismo, la participación en la defensa de intereses económicos, la protección, restablecimiento y mantenimiento de la paz, las misiones de servicio público –excepto en el territorio nacional–, la asistencia cívico-militar –más allá del ámbito doméstico– y las acciones de seguridad y emergencia –fuera del territorio nacional¹⁹.

Abril de 2008
El Palomar, Bs. As.

¹⁹ Sugerimos consultar un trabajo muy importante conducido por Riccardo Petrella, en su momento Director del FAST (Comisión Europea) y muy útil para una comparativa, se pueden analizar los seis escenarios resultantes de la globalización económica (1994-2014) dimensionadas por la gobernabilidad a través de mecanismos de mercado o por mecanismos cooperativos mixtos y dos lógicas activas, la de la fragmentación o de integración (U. Muldur; R. Petrella (Ed.). *The European Community and the Globalization of Technology and Economy*. CEC, 1994. Se puede consultar una reseña exhaustiva en: R. Petrella. “*A New World in the Making*”, EuroAbstracts, Vol. 32, 1994, pp.703-710. Como complemento, el análisis comparativo de unas 30 *city-regions* o polis globales en R. Petrella, *Los límites de la competitividad*, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As. 1998). Posteriormente, numerosos trabajos se han ido acumulando, en particular luego de S-11, el crecimiento de China e India y el deterioro creciente en la gestión de crisis por parte de la ONU –el caso de Rwanda, según Kofi Anan fue emblemático–, incluso se percibe en la actividad de grandes potencias que no han podido garantizar y sostener la seguridad colectiva a nivel, por lo menos, regional –casos de EE.UU. en algunos Estados de África o de Rusia con algunos de los nuevos Estados de la ex URSS-. A la vez, los Balcanes y el actual proceso de autonomía e independencia soberana de Kosovo, nos ofrece material reflexivo para ir comprendiendo el tipo de ordenamiento complejo que se va diseñando en el período trabajado en el Documento. Existen varias elaboraciones por parte de los miembros del G8 (ver los documentos de la *Summit* de junio 2007 en Heiligendamm –Alemania– y el temario de la *G8-Hokkaido Toyako Summit* ha realizarse en Japón, julio 7-9, 2008), de organismos dependientes de la ONU o de *think-tanks* con informes prospectivos como los del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), CIDOB (Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo), IFRI (Institut Français des Relations Internationales) entre otros, que fecundan una reflexión diferenciadora, en particular para debatir el rol de Argentina en esta primera mitad del siglo XXI.

Nota: La cartografía está basada en el Atlas de *Le Monde Diplomatique*, *National Geographic*, entre otras fuentes que detallaremos al finalizar la descripción del Documento, en un próximo número de la Revista del Colegio Militar.