

# PRESENCIA MILITAR ADELANTADA DE ESTADOS UNIDOS. CRITERIOS Y PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA ADECUADA

JAMES F. MISKEL

NAVAL WAR COLLEGE, U.S.

Un aspecto particular de la estrategia de seguridad nacional, la presencia militar adelantada, merece ser reevaluado a la luz de los cambios que se están produciendo en los intereses de la seguridad. En efecto, el desafío que enfrentan los estrategas nacionales es determinar si las regiones que son importantes para el país hoy serán igualmente importantes mañana.

El gobierno de los Estados Unidos debería actuar como todo inversionista sagaz: debe invertir más en áreas donde los beneficios potenciales son importantes, y poco o nada donde las ganancias posibles sean limitadas. Si alguna vez el aforismo que dice que "el comercio sigue a la bandera" fue verdad, ya no lo es, al menos en el sentido de que los comerciantes estadounidenses ya no necesitan que los diplomáticos o las fuerzas armadas les allanen el camino. ¿Cuáles son entonces las "unidades" geográficas que deben tener en cuenta los responsables de las políticas estadounidenses, si ya ni siquiera la OTAN define una zona suficientemente cohesiva y homogénea en términos de los intereses estadounidenses?

¿Qué partes del mundo serán las más importantes para los Estados Unidos en el futuro? ¿Dónde debería estar listo EE.UU. para librar una guerra? Durante la Guerra Fría, las respuestas a estas preguntas parecían obvias. Las partes del mundo que, desde el punto de vista estratégico, constituían las más importantes para los Estados Unidos eran los territorios situados a lo largo del límite entre el Pacto de Varsovia y la OTAN en Europa Central y Noreste Asiático donde dos aliados –Japón y Corea del Sur– se enfrentaban con las dos mayores potencias comunistas, la Unión Soviética y la República Popular China. Otras partes del mundo podían cobrar importancia estratégica si los acontecimientos involucraban a un cliente soviético o chino, incluso uno potencial. Cuando esto ocurría, aquella parte del mundo se transformaba ipso facto en un área de gran importancia para los Estados Unidos, lo que en algunas ocasiones llevaba a conflictos encubiertos y, en otras, a luchas en gran escala.

Hoy en día, aunque sea y sólo porque ya no hay otra superpotencia que le haga frente, el interés de EE.UU. en algunas regiones se ha reducido. Este es el caso de África, por dar un ejemplo. Mientras los Estados Unidos y la Unión Soviética se enfrentaban en un juego de ajedrez en el Tercer Mundo, se percibía a los países africanos como estratégicamente importantes. Pero una vez terminado el partido de ajedrez, las grandes potencias perdieron interés en los alfiles y peones. Los acontecimientos africanos dejaron de tener ramificaciones relacionadas con el equilibrio de poder, de modo que los Estados Unidos y la mayoría de las otras grandes potencias comenzaron a prestarles menos atención. Otras partes del mundo siguen interesando en gran medida a

Estados Unidos, pero en la actualidad por motivos económicos, tanto o más que por las razones tradicionales relacionadas con el equilibrio de poder político y militar. Un aspecto particular de la estrategia de seguridad nacional, la presencia militar adelantada, merece ser re-evaluado a la luz de los cambios que se están produciendo en los intereses de seguridad.

El factor determinante para establecer la necesidad de una presencia adelantada de rutina fuera de los períodos de crisis debería basarse principalmente en dictámenes razonados y objetivos por parte del Presidente y del Congreso respecto de la importancia relativa de las diversas regiones del mundo para los Estados Unidos. En efecto, el desafío que enfrentan los estrategas nacionales es determinar si las regiones que son importantes para el país hoy serán igualmente importantes mañana y, de no ser así, comenzar a realizar los ajustes necesarios en la estrategia de la presencia adelantada. El hecho de enfrentar este desafío requiere un pensamiento claro y objetivo sobre el cual se situarán los intereses nacionales en el futuro. Necesita de un pensamiento libre del enfoque euro-centrado, tradicionalmente sostenido por el establishment y los medios relacionados con la política exterior estadounidense, y del hábito, adquirido en la Guerra Fría, de asumir instintivamente que en algunas regiones, el vaso del interés nacional siempre está más que medio lleno.

Una *manera* de obligar a los formuladores de política a que adopten un enfoque más objetivo y limitar la influencia de premisas nostálgicas sobre la presencia militar adelantada consiste en definir criterios específicos para determinar la intensidad de los intereses nacionales de EE.UU. Hasta el momento en que cambie el equilibrio global del poder militar y comience a surgir una seria amenaza a nivel mundial, los criterios más razonables son los económicos. A los efectos de reevaluar las estrategias de la presencia militar adelantada de los EE.UU., las estadísticas más reveladoras son las relativas a la *interdependencia*. El efecto práctico de adoptar criterios económicos sería el de otorgar una mayor prioridad a aquellas partes del mundo donde crece la interdependencia económica con los Estados Unidos, y una menor prioridad a las áreas donde tal interdependencia está disminuyendo.

La presencia adelantada implica el despliegue de fuerzas militares en el extranjero en forma permanente o en ciclos rotativos durante períodos sin crisis. Cuando se producen crisis en regiones importantes, con frecuencia se ajusta la forma de despliegues de presencia adelantada para mostrar un alto nivel de preocupación o disuadir a terceros de llevar a cabo acciones militares. Por ejemplo, en 1997 y 1998 se desplegaron fuerzas militares en el Sudoeste Asiático para aumentar los niveles existentes de presencia adelantada en respuesta a amenazas por parte de Irak contra Kuwait. Otro ejemplo tuvo lugar en 1996, cuando Estados Unidos desplegó buques de guerra en los mares que rodean a Taiwán en respuesta a las crecientes tensiones entre Beijing y Taipei. Sin embargo, el tema principal del presente artículo es la presencia adelantada de rutina en períodos libres de crisis, aunque también versará sobre los despliegues realizados en respuesta a diversas crisis como los recién descritos.

La presencia adelantada tiene dos amplios objetivos. El primero es el de ayudar a asegurar la estabilidad regional y promover las relaciones productivas con los Estados Unidos, demostrando el interés nacional de este país en una región o en un Estado en particular, así como su compromiso de defender a sus amigos y aliados. Desde este punto de vista, la presencia adelantada de rutina durante períodos libres de crisis y los despliegues especiales en respuesta a las crisis son

funciones tanto militares como diplomático-políticas. Para alcanzar los máximos beneficios desde este punto de vista, la presencia adelantada debería llevarse a aquellas partes del mundo que serán las más importantes para los Estados Unidos en el futuro. Esto significa que el gobierno de los Estados Unidos debería actuar como cualquier inversionista sagaz: debe invertir más en áreas donde los beneficios potenciales son mayores y poco o nada donde el potencial de ganancias sea limitado.

El segundo objetivo general de la presencia adelantada tanto de rutina como orientada a una crisis es el de mejorar la capacidad de las fuerzas militares de los EE.UU. para combatir y ganar guerras donde no se alcanza la disuasión. La presencia adelantada lo logra ofreciendo oportunidades de promover la interoperabilidad entre los EE.UU. y las fuerzas amigas. La presencia adelantada también aumenta los conocimientos operativos por parte de las fuerzas armadas estadounidenses respecto de las condiciones (terreno, costas, corrientes, clima e infraestructura) existentes en partes del mundo donde tal vez tengan que combatir. A fin de obtener las máximas ventajas desde el punto de vista militar, la presencia adelantada debería concentrarse en áreas del mundo que corren riesgos de guerra y que, al mismo tiempo, son importantes para Estados Unidos. En otras palabras, los posibles beneficios de las inversiones en conocimientos operativos e interoperabilidad son mayores cuando existe una probabilidad razonable de que estas capacidades realmente sean utilizadas en una guerra. Obviamente, es poco lo que se puede obtener si se realizan inversiones sustanciales en interoperabilidad o conocimientos operativos en regiones donde Estados Unidos no tiene intención de luchar porque no posee intereses importantes que defender.

Actualmente, los Estados Unidos mantienen altos niveles de presencia adelantada en varias partes del mundo: Europa Occidental, la cuenca del Mediterráneo, Noreste Asiático y Sudoeste Asiático. Los compromisos contraídos en las alianzas constituyen, desde luego, un factor importante, pero en gran medida también son discrecionales. Por lo general, los tratados entre aliados no especifican los niveles exactos de presencia militar adelantada de rutina en periodos libres de crisis que mantendrán los aliados en los territorios de cada uno. Por el contrario, los tratados normalmente comprometen a los países signatarios "sólo" a empeñar fuerzas cuando estalla la guerra. El Tratado del Atlántico Norte de 1949, documento fundacional de la alianza militar más grande y duradera del mundo, no menciona la presencia militar adelantada.<sup>1</sup> En el tratado, los miembros se comprometen a defenderse entre sí contra ataques, y de este modo autoriza, pero no obliga, a mantener un nivel determinado de presencia militar adelantada por parte de los Estados Unidos en tiempos de paz.

1 El texto del tratado se puede consultar en la World Wide Web: <http://www.nato.int/doc/basic/text/treaty.htm>

## LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y EL ENFOQUE REGIONAL

Si alguna vez fue verdad el aforismo que dice que “el comercio sigue a la bandera”, ya no lo es, al menos en el sentido de que los comerciantes estadounidenses ya no necesitan que los diplomáticos o las fuerzas armadas les allanen el camino antes de empezar a hacer negocios en países lejanos. Ya no existen puertos exóticos que la flota deba abrir, no hay remotos y brumosos reinos donde soldados y diplomáticos intimiden a los nativos a aceptar a los comerciantes y las mercancías occidentales. El camino de los comerciantes ya fue allanado, al menos en la medida en que la presencia militar adelantada es capaz de hacerlo. No es el acceso físico lo que mantiene a los comerciantes fuera de algunos mercados, sino las dudas sobre las oportunidades que ofrecen esos mercados en comparación con otros. Hoy en día, y en el futuro más aún, la bandera seguirá al comercio. En este sentido, la presencia militar adelantada puede constituir una forma de cuidar la estabilidad político-militar que resulta esencial para el crecimiento económico y las reformas político-económicas. También puede ser una herramienta para mantener el acceso a los mercados existentes. Los mejores lugares para aplicar esa herramienta son las regiones con las que Estados Unidos es o está comenzando a ser interdependiente desde el punto de vista económico.

La interdependencia económica se puede medir a través de las estadísticas sobre flujos comerciales e inversiones extranjeras. De este modo, las regiones críticas serían las que muestran las mayores cifras de comercio e inversiones extranjeras estadounidenses. Asumiendo que todos los demás factores se hallan en iguales condiciones, una región que representa el 20% del comercio y de las inversiones estadounidenses debe recibir mayor prioridad en términos de presencia militar adelantada que una región que represente sólo el 2%. Desde luego que “todos los demás factores” nunca permanecen iguales con el correr del tiempo; los niveles de presencia se deben ajustar para reflejar el riesgo de inestabilidad en las regiones de alta prioridad. Cuando el riesgo de inestabilidad en una región de alta prioridad es bajo, el nivel de presencia militar adelantada que se necesita mantener es relativamente reducido. Cuando el riesgo aumenta, se debe considerar la posibilidad de desplegar fuerzas.

Las alianzas político-militares son, naturalmente, importantes; pero las alianzas son medios para conseguir fines; no son los fines en sí. Es importante recordar esta distinción entre fines y medios. No hay alianzas que duren para siempre, e incluso cuando la forma de una alianza permanece intacta, puede cambiar su contenido. Esto ya le pasó a la OTAN. En un tiempo, fue una organización de defensa mutua fundamental para la seguridad de los Estados Unidos, pero ahora se ha transformado en un policía regional que carece de un papel fundamental en la defensa de sus miembros norteamericanos. Algunas de las posiciones adoptadas por Estados Unidos a mediados de la década de 1990 parecen confirmar este aspecto, al menos indirectamente. En ese momento, los voceros del gobierno de Clinton argüían correctamente que, aunque la Guerra Fría hubiese terminado, el hecho de pertenecer a la OTAN todavía favorecía los intereses nacionales porque daba a EE.UU. “un asiento en la mesa” de Europa. Es decir, le ofrecía a Washington una plataforma oficial desde la cual participar en las deliberaciones europeas. A mediados de la década de 1990, las cruciales deliberaciones europeas no versaban sobre la defensa mutua, sino sobre la crisis humanitaria en Bosnia y las cuestiones económicas vinculadas con la naciente comunidad económica de Europa. Dado que la Casa Blanca de Clinton (como administración precedente y como ahora lo es la administración siguiente) era renuente a participar en forma

directa en las operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia, parece razonable concluir que el “asiento en la mesa” era considerado importante principalmente porque constituía una forma de asegurar que los intereses económicos estadounidenses estuvieran protegidos mientras Europa formulaba políticas y reglamentaciones económicas a nivel de su comunidad.

¿Cuáles son entonces las “unidades” geográficas que deben tener en cuenta los responsables de las políticas estadounidenses, si ya ni siquiera la OTAN define una zona suficientemente cohesiva y homogénea en términos de los intereses estadounidenses? En general, resulta útil pensar en términos de regiones más pequeñas que un continente, o que las tierras comprendidas en una alianza como la OTAN, o que los territorios asignados por el Plan del Comando Unificado a cada uno de los comandantes regionales (o “CinC”, tales como el Comando Sur o el Central). Todos estos agrupamientos son demasiado amplios y heterogéneos. Por ejemplo, el Cono Sur de América del Sur difiere marcadamente del resto del continente en términos de su crecimiento económico, la robustez de sus reformas democráticas y la ausencia de movimientos insurgentes activos así como conflictos fronterizos. Por otro lado, concentrarse en unidades tan pequeñas como los Estados individuales es demasiado gravoso, y de todas maneras, algunas relaciones económicas y obligaciones diplomáticas y de seguridad tienen carácter transnacional.

Por estos motivos, el enfoque regional es el más adecuado a los efectos de formular requerimientos de presencia adelantada. La “unidad” regional también es recomendable porque obligaría a los estrategas a estudiar las prioridades de maneras nuevas y diferentes, evitando así caer en una trampa muy común en la planificación a largo plazo: la de asumir implícitamente que el futuro será muy parecido al presente. La definición exacta de las regiones será, por supuesto, una cuestión a debatir. Cualquiera sea el lugar donde se tracen los límites, surgirán incongruencias y estructuras artificiales. El aspecto principal es que las regiones geográficas mayores que los Estados y menores que las zonas masivas como los continentes o los “reinos de los Comandantes regionales” son unidades de análisis útiles para determinar los intereses nacionales estadounidenses.

A los efectos de ilustrar el enfoque regional de los intereses económicos de los EE.UU. y de medir las necesidades de presencia adelantada, el presente artículo se concentrará en la cuenca del Mediterráneo y Sudamérica.

El Mediterráneo ha sido un centro importante de presencia militar adelantada estadounidense, en particular de la Armada, durante casi cincuenta años. Si bien el nivel de presencia se redujo con respecto al pico alcanzado durante la Guerra Fría, la Sexta Flota estadounidense mantiene actualmente entre 18 y 20 buques en el Mediterráneo y realiza anualmente decenas de ejercicios militares con las armadas locales.<sup>2</sup> Dado que cada una de las naves entra y sale de la Sexta Flota en ciclos semestrales, entre 30 y 40 buques obtienen los conocimientos operativos sobre el Mediterráneo y mejoran cada año su interoperabilidad con las armadas regionales. Por su parte, América del Sur es útil a efectos comparativos, dado que este continente tradicionalmente recibió mucha

2 Al 27 de noviembre de 2000, había 21 buques de la Armada de los EE.UU., 66 aviones de la armada y unos 16.000 marinos en el Mar Mediterráneo. Jefe de Información de la Armada de los EE.UU., *Forces in the 6<sup>th</sup> Fleet Area of Operations* (Las Fuerzas en el Área de Operaciones de la 6ª Flota). Tomado de la World Wide Web: <http://www.chinfo.navy.mil/navpalb/new/forces6te>.

menos atención que el Mediterráneo. Por ejemplo, la serie de ejercicios UNITAS (ejercicios anuales y visitas a puertos durante periodos de cuatro meses), la actividad principal de la presencia naval adelantada en América del Sur, involucra menos de la mitad de los barcos, aeronaves y personal estadounidenses que los que participan en el Mediterráneo durante 12 meses.<sup>3</sup>

## COMERCIO E INVERSIONES

La interdependencia económica entre los Estados Unidos y diversas partes del mundo se puede medir, al menos aproximadamente, mediante las estadísticas sobre flujos de comercio e inversiones extranjeras. El Fondo Monetario Internacional recopila datos sobre el valor total de las exportaciones e importaciones estadounidenses hacia y desde cada país del mundo.<sup>4</sup> Estos datos sobre flujos comerciales bilaterales se pueden sumar por región geográfica o cualquier otro agrupamiento o categoría de Estados. Lo mismo se puede hacer con las estadísticas sobre el monto de las inversiones estadounidenses en cualquier otro país y las sumas que otros Estados han invertido en los EE.UU.

Conforme a estas mediciones, algunas regiones geográficas se destacan por su gran importancia económica para los Estados Unidos: Europa occidental (Irlanda, Gran Bretaña, Francia, los Países Bajos y Alemania) y el Noreste asiático (Japón, China y Corea del Sur). La ausencia de importancia económica de los Estados Unidos es igualmente obvia en algunas regiones. Un ejemplo de ello es África central (Ruanda, Burundi, Tanzania, Uganda, Congo y Kenia). Los EE.UU. no tienen inversiones ni comercio importantes en esa región. La mayoría de las regiones, entre las que se cuentan Sudamérica y la cuenca del Mediterráneo, se sitúan entre Europa occidental y África central en términos del nivel de interdependencia económica con los Estados Unidos.

A principios de la década de 1970, toda la cuenca del Mediterráneo, es decir, los países con costas sobre el Mediterráneo, representó alrededor del 10% de todo el comercio de los EE.UU. (exportaciones e importaciones sumadas). Desde entonces, el porcentaje del Mediterráneo ha venido disminuyendo progresivamente. Durante los últimos cinco años para los que se dispone de datos (1994-1998) su participación fue del 6,8 al 7,3%. La cifra máxima corresponde a una reducción del 25% a lo largo de casi tres décadas; la mínima refleja una caída de un tercio. Estas reducciones en la posición relativa de la región del Mediterráneo reflejan los marcados aumentos del comercio estadounidense con otras regiones, en especial con países de la Cuenca del Pacífico y las demás partes de América del Norte. Estos datos sugieren que, pese a los notables incrementos de los valores absolutos, en relación con otras partes del mundo la región del Mediterráneo ha perdido mucha importancia para los EE.UU. en términos económicos.

3 Cuatro buques participaron en la fase del Atlántico de ejercicio UNITAS 2000. En total, participaron aproximadamente 3.500 hombres y 14 barcos. Comando Sur de EE.UU., *Facts and Figures* (Hechos y Cifras). Tomado de la World Wide Web: <http://www.southcom.mil/PA/idxfacts.htm>.

4 Las estadísticas sobre el comercio fueron reunidas por el autor sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics 1998 Yearbook* (Anuario 1998 de la Dirección de Estadísticas Comerciales) (Washington, D.C.: FMI, 1998), y *Direction of Trade Statistics Quarterly* (Dirección de Estadísticas Comerciales, Boletín Trimestral), de marzo de 2000.

Lo que es válido para el Mediterráneo también vale para cada una de sus subregiones.<sup>5</sup> Las subregiones son: África del norte (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto), Medio Oriente (Chipre, Turquía, Siria, el Líbano, Israel y Jordania, la cual, pese a no tener costa sobre el Mediterráneo, es habitualmente considerada como un Estado de Medio Oriente), y Europa meridional (Grecia, Italia, Malta, Francia, España y Portugal). Albania y los Estados sucesores de la ex República de Yugoslavia (Eslovenia, Croacia, Bosnia y Serbia-Montenegro) también podrían ser considerados como parte de Europa meridional. Como ninguno de ellos tiene vínculos económicos sustanciales con Estados Unidos, su inclusión no tendría un efecto importante sobre los datos de esa subregión.

Desde 1991 hasta 1998, las subregiones de Medio Oriente y África del norte representaron sólo alrededor del 1% cada una en el conjunto del comercio de los Estados Unidos. No se trata de un fenómeno posterior a la Guerra Fría. Estas subregiones han representado aproximadamente la misma proporción del comercio estadounidense desde 1970, a pesar de alguna variación temporal a fines de la década de 1970 y a principios de la de 1980. De las tres subregiones del Mediterráneo, sólo Europa meridional representa una parte considerable del comercio estadounidense, alrededor del 6%. Durante la década de 1990, la proporción de Europa meridional en todo el comercio de los EE.UU. disminuyó aproximadamente un 15%.<sup>6</sup>

Las estadísticas relativas a inversiones extranjeras reflejan una situación similar. La mayor parte de las inversiones estadounidenses en el Mediterráneo se produce en Europa meridional. Como porcentaje de todas las inversiones extranjeras de EE.UU., las inversiones en las subregiones de África del norte y Medio Oriente es insignificante, ya que representan respectivamente menos del 1% de todas las inversiones extranjeras directas de los EE.UU. Con respecto a Europa meridional, las inversiones estadounidenses se dirigen principalmente a tres países: España, Italia y Francia. En 1990, alrededor del 9,5% del valor total de todas las inversiones extranjeras directas de los EE.UU. se concentró en estos tres países. Desde entonces, la proporción ha venido declinando gradualmente, hasta llegar al 6,8% en 1998.<sup>7</sup>

No sólo las estadísticas comerciales y de inversión sugieren que la cuenca del Mediterráneo ha perdido importancia relativa para los Estados Unidos, sino que las cifras, en realidad, exageran la posición económica de la región. Esto ocurre porque las estadísticas asumen que todo el comercio con Francia, España y Portugal y las inversiones en esos países puede considerarse como "mediterráneas". Francia y España son, obviamente, países que dan tanto al Atlántico como al Mediterráneo, y una gran parte del comercio estadounidense con esos países y sus inversiones en ellos son de carácter "atlántico" más que mediterráneo. Portugal no tiene costa sobre el Mediterráneo, pero pertenece a la OTAN y, tal vez a falta de una alternativa mejor, fue considerado mediterráneo por los estrategas estadounidenses; por ejemplo, se encuentra dentro del área de

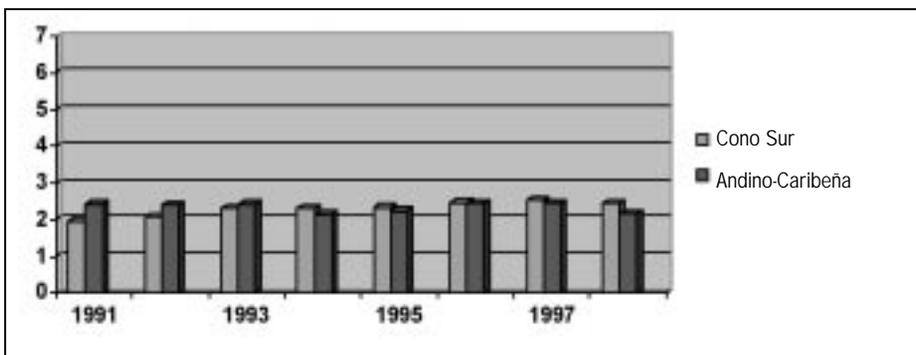
5 Estas subregiones son coherentes con los agrupamientos usados por la Sexta Flota para organizar sus actividades de presencia en el Mar Mediterráneo.

6 James F. Miskel, "The Future of the U.S. Military Presence in the Mediterranean" (El futuro de la presencia militar estadounidense en el Mediterráneo), *Mediterranean Politics*, Otoño (boreal) de 1998, pág. 97.

7 Porcentajes calculados por el autor sobre la base de datos tomados de la Oficina de Estadísticas de los EE.UU. *Statistical Abstract of the United States: 1999* (Resumen estadístico de los Estados Unidos correspondiente a 1999), Edición N° 119 (Washington, D.C.: 1999), pág. 797.

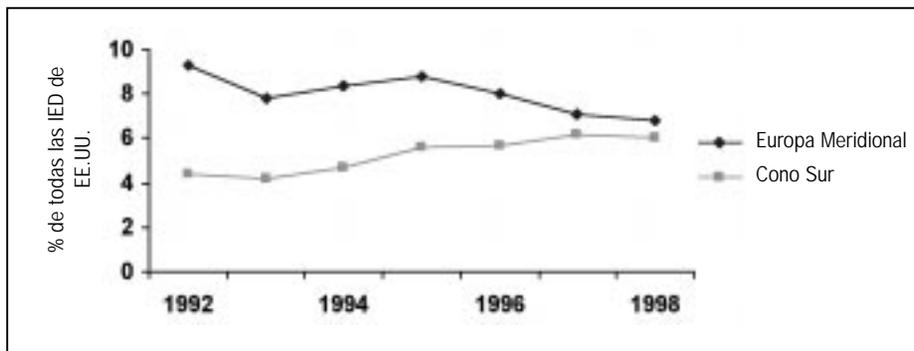
responsabilidad de la Sexta Flota. El comercio estadounidense con Francia, España y Portugal que fluye a través de los puertos del Atlántico se debe dejar de lado al estimar la importancia de los intereses económicos de EE.UU. en el Mediterráneo. También deberían excluirse las inversiones estadounidenses en los negocios y proyectos de infraestructura de esos países orientadas hacia el Atlántico o Europa occidental. (Un ejemplo de esto sería una fábrica que los inversionistas estadounidenses construyen en el norte de Francia, cerca del túnel del Canal de la Mancha, para optimizar su acceso a los mercados de Inglaterra y Holanda). La consecuencia es que los Estados Unidos pueden lograr sus objetivos relacionados con la presencia adelantada en Francia, España y Portugal a través de actividades orientadas al Atlántico en vez del Mediterráneo.

GRÁFICO N° 1



El gráfico N° 1, ilustra la proporción del comercio estadounidense representada por las dos subregiones de Sudamérica. Los datos presentados en este gráfico indican que ambas son más importantes para los EE.UU. en términos de comercio que las subregiones de Medio Oriente y África del norte en el Mediterráneo. Si bien las cifras no son elevadas con relación a Europa occidental y el Noreste asiático, el comercio estadounidense con cada una de las subregiones sudamericanas representa alrededor del doble del volumen mantenido con África del norte o Medio Oriente. Contrariamente a lo que sucede con éstas, los porcentajes para la subregión del Cono Sur aumentaron durante la década de 1990. Hasta fines de la misma, el comercio con la subregión andino-caribeña también tendió a aumentar. La reducción en 1998 puede haber sido una anomalía causada parcialmente por la guerra civil en Colombia (que se comentará más adelante). La subregión andino-caribeña de Sudamérica comprende a Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Guyana, Surinam, y la Guayana Francesa. El Cono Sur incluye a Chile y a los países del Mercosur (mercado común), es decir, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Tal como sucede con las regiones de Medio Oriente y África del norte, las inversiones de los EE.UU. en la región andino-caribeña es relativamente insignificante como porcentaje de todas sus inversiones. Por otro lado, las inversiones de EE.UU. en el Cono Sur han estado aumentando en años recientes, presumiblemente en respuesta a las reformas políticas y económicas. El valor de las inversiones estadounidenses en los tres países más grandes del Mercosur (Argentina, Brasil y Chile) se aproxima al valor de las efectuadas en España, Francia e Italia.

GRÁFICO N° 2



Como lo indica el gráfico N° 2, el valor de las inversiones estadounidenses en el Cono Sur pronto excederá el correspondiente a Europa meridional, si continúan las tendencias recientes.<sup>8</sup> Las mayores inversiones pueden ser precursoras de mayores volúmenes comerciales. De este modo, podríamos esperar que el comercio estadounidense con el Cono Sur aumente en el futuro. En efecto, las perspectivas de largo plazo para las inversiones y el comercio parecen mayores para el Cono Sur que para cualquier subregión del Mediterráneo. En parte, ello se puede deber al hecho de que, contrariamente a lo que sucede con Europa meridional, el Cono Sur recién está ingresando a la etapa "explosiva" del ciclo de desarrollo económico, cuando las tasas anuales de crecimiento se encuentran generalmente en el punto más alto, por encima de las tasas de las economías maduras. Además, el Cono Sur posee recursos naturales más abundantes y diversificados que los de Europa meridional; también tiene mayores poblaciones y tasas demográficas más elevadas. Para el 2020, se prevé que la población total de Brasil, Chile y Argentina crezca de los actuales 220 millones a 260 millones. Se estima que el total de las poblaciones de España, Francia e Italia (160 millones) permanezca prácticamente inalterado durante los próximos veinte años. Se estima que Italia experimentará un crecimiento demográfico *negativo* durante este período.<sup>9</sup> Sobre la base de estas estadísticas económicas, la prioridad a los efectos de la presencia adelantada de cada una de estas cinco subregiones sería la indicada en el cuadro 1.

8 *Statistical Abstract of the United States* (Resumen estadístico de los Estados Unidos), pág. 797.

9 Dirección de Censos de los EE.UU.: *World Population Profile: 1994* (Perfil de la Población Mundial correspondiente a 1994), Informe WP/94 (Washington, D.C., Imprenta del Gobierno, 1994), págs. A6-A7.

CUADRO N° 1

<b><u>Prioridad de las Subregiones</u></b>	
Europa Meridional	Media (pero en disminución)
Medio Oriente	Baja
África del Norte	Baja
Andino-Caribeña	Baja
Cono Sur	Media (pero en aumento)

Asumiendo que la amenaza de guerra o inestabilidad fuera la misma para todas estas subregiones, la estrategia más racional consistiría en calibrar la presencia de acuerdo con la prioridad. En ausencia de crisis, habría entonces, normalmente, niveles aproximadamente iguales de presencia militar adelantada para Europa meridional y el Cono Sur, y niveles muy bajos para Medio Oriente, África del norte y la región Andino-caribeña. Como las tendencias económicas cambian gradualmente, los formuladores de políticas pueden razonablemente confiar en que una región identificada como de alta prioridad en 2001 casi con seguridad continuará siéndolo en el 2004 y 2005. Del mismo modo, la situación de Europa meridional y el Cono Sur como regiones de mediana prioridad no cambiaría drásticamente en el corto plazo. Por ello, sería lógico basar los planes plurianuales para la presencia adelantada de rutina en periodos libres de crisis sobre intereses duraderos. Si aumentan los niveles de amenaza, se pueden realizar ajustes.

#### AMENAZAS A LA SEGURIDAD

Es muy complejo predecir dónde y cuándo se producirá un incidente internacional. Las amenazas pueden surgir con gran rapidez. Por eso, los EE.UU. han mantenido, durante largo tiempo, un aparato de inteligencia de gran envergadura y sofisticación destinado a detectar lugares problemáticos en todo el mundo y a evaluar en forma continua las posibilidades de guerra e inestabilidad. Desde luego que las evaluaciones definitivas se encuentran fuera del alcance del presente artículo, pero parece razonable asumir que la probabilidad de que estalle una guerra es, en la actualidad, muy baja en Europa occidental, una región de alta prioridad para los Estados Unidos. La inestabilidad parece más probable en otra región de alta prioridad, el Noreste asiático. Si bien el riesgo parece disminuir a medida que Corea del Norte se abre hacia Occidente, hasta el momento en que el riesgo haya disminuido significativamente, es posible que un alto nivel de presencia adelantada en el Noreste asiático represente una diferencia estratégica en términos de evitar una guerra.

De las dos regiones de Sudamérica, la que presenta mayores probabilidades de experimentar inestabilidad es la región Andino-caribeña. Colombia ya se está consumiendo en una guerra civil violenta y anárquica en la que participan al menos dos grupos insurgentes principales. Esta conmoción ha tenido repercusiones en Panamá, Ecuador, Venezuela y Brasil, y los efectos podrían empeorar. Los conflictos transfronterizos entre los paramilitares colombianos, que se encuentran

bien armados, y las fuerzas militares de países vecinos, es una posibilidad real, tal como lo es la colaboración entre los insurgentes colombianos y grupos delictivos o rebeldes de los países cercanos. Esto podría tener graves consecuencias en el largo plazo para la política estadounidense en la región Andino-caribeña, ya que las reformas políticas y económicas todavía adolecen de gran fragilidad. Por el contrario, el riesgo de inestabilidad en el Cono Sur es muy bajo. Las reformas democráticas y económicas parecen haberse arraigado, las disputas territoriales entre los rivales tradicionales, Argentina y Chile, se resolvieron, y los países de la subregión están trabajando cada vez más en forma conjunta para enfrentar los desafíos comunes. Por ejemplo, en 1996 Argentina, Chile, Brasil y Uruguay presionaron colectivamente a los oficiales de las fuerzas armadas paraguayas para que abandonaran la idea de un golpe militar contra el gobierno electo.<sup>10</sup>

En el Mediterráneo, las tensiones entre Israel y sus vecinos continúan produciendo estallidos, pero no hay indicios de que las mismas vayan a desembocar en otra guerra general en esa subregión. De hecho, es difícil determinar con exactitud qué otros beneficios podría acarrear una presencia militar adelantada en Medio Oriente, que no estén ya logrando los diplomáticos estadounidenses que promueven el proceso de paz, incluido el reciente restablecimiento del mismo entre Israel y los palestinos. Además, la inestabilidad en Medio Oriente podría sencillamente ser del tipo que la presencia militar adelantada tiene las menores probabilidades de disuadir. Al menos, eso es lo que indican los antecedentes históricos. La guerra civil libanesa de principios de la década de 1980 fue tan sólo temporariamente interrumpida, no evitada ni detenida, por la Armada estadounidense aguas adentro, ni por la presencia de los miembros estadounidenses, franceses e italianos de las fuerzas de mantenimiento de la paz. De modo similar, la presencia adelantada naval de EE.UU. en el Mediterráneo oriental obviamente no fue un factor disuasivo contra la Intifada y la violencia continua que surgió a fines de 2000 en Gaza y en la Franja Occidental. En realidad, tal vez sea sencillamente poco realista esperar que las facciones o los extremistas palestinos de cualquier tipo perdonen las ofensas pasadas, abandonen sus reivindicaciones territoriales, o dejen de lado sus convicciones sólo porque unos buques de guerra extranjeros realizan visitas de rutina a los puertos locales o porque una fuerza naval u otra puedan demostrar su interoperabilidad con la Armada de los EE.UU. en ejercicios marítimos.

Podría argumentarse que, debido a la proximidad de Medio Oriente con el Sudoeste asiático, la presencia militar adelantada en Medio Oriente contribuye a la disuasión en el Golfo Pérsico. Si es así, la idea contraria también sería válida, es decir, que el objetivo de disuadir los conflictos entre Estados de Medio Oriente podría beneficiarse con la presencia militar adelantada en el Sudoeste asiático.

Con respecto a África del norte y Europa meridional, en la actualidad el riesgo de guerra también parece reducido. En Europa meridional, la mayor parte de las cuestiones entre países, que surgen de la disolución de la "Gran Yugoslavia", se han resuelto lo mejor que se puede sin una guerra total. Además, mientras las fuerzas de mantenimiento de la paz de la OTAN, con o sin la participación de EE.UU., permanezcan en el terreno en Kosovo y Bosnia, la contribución de otras formas de presencia militar adelantada a la disuasión, parece sólo marginal.

10 Departamento de Estado de los EE.UU., *Background Notes on Paraguay* (Antecedentes sobre Paraguay). Tomado de la World Wide Web, <http://www.state.gov>.

Pero tal como lo señalamos antes, la presencia adelantada implica más que la disuasión o las demostraciones de interés nacional. La presencia adelantada también permite a las fuerzas armadas estadounidenses adquirir los conocimientos operativos y práctica sobre las condiciones de un determinado teatro. También permite a las fuerzas armadas de los EE.UU. mejorar su capacidad para trabajar junto con las fuerzas armadas locales y con fuerzas aliadas que no residen en la subregión sino que operan en ella.

En pocas palabras, las ventajas de lograr conocimientos operativos actualizados acerca de las condiciones de un teatro de operaciones dado y la confianza en la interoperabilidad con fuerzas amigas varían con el paso del tiempo; obviamente, son más valiosas cuando existe una alta probabilidad de guerra y cuando es muy probable que los Estados Unidos participen en ella en forma directa. Con la misma sencillez podría decirse que los conocimientos operativos y la interoperabilidad son menos valiosos cuando las condiciones son de paz, y su valor disminuye aún más cuando los EE.UU. no tienen intereses importantes que defender.

En subregiones donde se mantienen en forma continua altos niveles de presencia adelantada, los Estados Unidos realizan considerables inversiones en lograr los conocimientos operativos e interoperabilidad con fuerzas amigas. Dejando de lado, por el momento, los intereses nacionales, esto es prudente cuando el riesgo de guerra es continuamente elevado (como durante la Guerra Fría), pero es un gasto excesivo cuando se piensa que la amenaza es reducida. Incluso puede ser excesivo cuando se considera que los niveles de baja amenaza son transitorios, porque la mayoría de las formas de la presencia adelantada se pueden aumentar cuando las condiciones de la amenaza se agudizan.

Teniendo en cuenta esta breve reseña del horizonte de la seguridad en Sudamérica y el Mediterráneo, parecería que, en ausencia de nuevas crisis, la única región donde la amenaza justifica un nivel de presencia mayor que el derivado de los intereses económicos es la subregión Andino-caribeña.

## PRODUCTOS ESTRATÉGICOS

Las estadísticas generales sobre el comercio y las inversiones pueden oscurecer la importancia de los productos estratégicamente importantes para los Estados Unidos. Esto podría llevar a los estrategas nacionales a subestimar no sólo el impacto de una interrupción del suministro sobre los intereses económicos del país, sino también la contribución que puede realizar la presencia militar adelantada para impedir esas interrupciones. El ejemplo clásico es el petróleo, un producto de particular importancia dados los recientes aumentos de precio y las tensiones existentes en la subregión de Medio Oriente.

La ecuación del petróleo presenta dos aspectos generales: la producción y la distribución. Parece razonable presumir que la presencia adelantada de los EE.UU. tendería a disuadir las invasiones de países productores de petróleo. En otras palabras, la presencia de buques de guerra, de fuerzas aéreas y de tropas terrestres de los Estados Unidos en una subregión podría contribuir a la estabilidad entre países creando, al menos, la percepción de que los EE.UU. están listos para defender contra cualquier ataque a los Estados productores de petróleo. Este es un fuerte argumento a favor de mantener altos niveles de presencia militar adelantada en el Golfo Pérsico y en

sus alrededores, debido al enorme volumen de producción que podría perderse en una guerra y al elevado costo de expulsar a un invasor, como sucedió en la Operación Tormenta del Desierto. El mismo argumento podría usarse para justificar la presencia adelantada en otras áreas productoras de petróleo ya sean existentes como potenciales. Ninguna de las subregiones del Mediterráneo entra en esta categoría. Los acontecimientos de Medio Oriente afectan la producción de petróleo influenciando las decisiones políticas sobre producción de petróleo de los países árabes de otras subregiones, pero ninguno de los países de la subregión de Medio Oriente, tal como lo hemos definido (Chipre, Turquía, Siria, el Líbano, Jordania e Israel) es un gran productor de petróleo.

Un área que sí entra en la categoría de productor de petróleo potencialmente importante es la subregión sudamericana Andino-caribeña. Venezuela es un gran productor de petróleo y comparte una frontera problemática y ocasionalmente conflictiva con Colombia. A su vez, Colombia tiene reservas de petróleo pero también un problema de insurgencia interna que podría desestabilizar toda la región. Ecuador también posee reservas petrolíferas y ya ha experimentado problemas derivados del conflicto colombiano. (Por ejemplo, en septiembre de 2000 unos quince mil colombianos huyeron a Ecuador para escapar de las luchas entre el gobierno colombiano y una fuerza insurgente.)<sup>11</sup>

Tal vez, la distribución de petróleo y la fijación de precios deberían ser objeto de un enfoque diferente del aplicado a la producción, al menos en términos de evaluar la contribución objetiva de la presencia adelantada militar. Una amplia presencia adelantada naval en el Mediterráneo no pudo mantener bajos los precios del petróleo ni alto el suministro durante la década de 1970, cuando dos embargos petroleros llevaron a la recesión económica de los EE.UU. y de Europa. Los altos niveles de presencia adelantada de fuerzas navales, aéreas y terrestres en el sudoeste asiático y en el Mediterráneo no impidieron que los precios aumentaran marcadamente en el año 2000. De hecho, es poco realista esperar que la presencia militar adelantada de cualquier tipo impida que Estados soberanos como Arabia Saudita y Venezuela decidan recortar la producción petrolera para aumentar los precios. Irak puede ser el mejor ejemplo del limitado efecto que la presencia adelantada puede ejercer en tal sentido. En los 10 años posteriores a la Guerra del Golfo, la presencia militar adelantada en Irak y en sus alrededores ha sido extraordinariamente fuerte; grandes áreas del espacio aéreo iraquí son patrulladas periódicamente por aviones estadounidenses, una forma de presencia especialmente intrusiva, impuesta por el deseo de la comunidad internacional de proteger a grupos minoritarios de Irak. Pero incluso en estas condiciones, Irak ha manipulado su producción de petróleo intentando inflar los precios que Occidente paga por ese producto.

La distribución del petróleo a los mercados mundiales puede verse trastornada por otros factores. Un país podría minar o bloquear una ruta marítima crítica. Por ejemplo, durante la guerra entre Irán e Irak de mediados de la década de 1980, ciertas partes del Golfo Pérsico fueron minadas por Irán, y la Guardia Revolucionaria Iraní usó plataformas petroleras capturadas para atacar a los buques tanques cerca del Estrecho de Ormuz (la respuesta de los Estados Unidos fue proporcio-

11 *Humanitarian Times*, 2 de noviembre de 2000.

nar escoltas militares a los buques tanques). Una presencia militar adelantada continua puede impedir estas acciones, pero es un enfoque oneroso de lo que, en definitiva, vendría a ser una función policial. En comparación con las dificultades y los gastos de solucionar problemas de producción causados por la conquista de un Estado productor de petróleo, solucionar problemas de distribución causados por el minado y los bloqueos debería ser sencillo. Debería hallarse dentro de la capacidad de las fuerzas expedicionarias de los EE.UU. o de fuerzas militares locales que, en el Mediterráneo, forman parte de la estructura de la OTAN y son más robustas que sus equivalentes en muchas otras partes del mundo.

Lo básico parece ser que el hecho de mantener un nivel permanentemente alto de presencia militar adelantada no es un enfoque eficaz ni eficiente para enfrentar la amenaza de los problemas relacionados con la distribución de petróleo. Existe un enfoque más eficaz y tal vez más eficiente: la reserva estratégica de petróleo. Estados Unidos acumuló una reserva estratégica de petróleo con el expreso propósito de amortiguar los efectos de las interrupciones en la distribución y de los aumentos de precio intempestivos. La inversión en grandes reservas de petróleo es una mejor protección contra los problemas de distribución y los aumentos de precios que la presencia militar adelantada.

## IMPLICANCIAS

Hasta que se modifique el equilibrio global del poder militar, y tal vez incluso después de que cambie, los Estados Unidos deben administrar sus recursos de presencia militar adelantada sobre la base de criterios económicos, que deben aplicarse en un marco regional para evitar presunciones nostálgicas de que las partes del mundo que son importantes para los Estados Unidos hoy también serán vitales en el futuro. De esa manera, las asignaciones de presupuesto básicas se ajustarían a medida que los conflictos en determinadas partes del mundo se tornasen más probables. El enfoque propuesto implica que los recursos de presencia militar adelantada tal vez no se asignen ahora de una manera que refleje adecuadamente el futuro emergente.

Los diversos niveles de presencia adelantada de rutina y en períodos libres de crisis se pueden considerar como una serie continua que oscila entre niveles permanentemente elevados y la ausencia total. Los Estados Unidos mantienen una presencia adelantada permanentemente fuerte en Europa occidental, Noreste asiático y el Mediterráneo. Las fuerzas emplazadas en forma permanente en estas regiones realizan ciclos de interacciones con las fuerzas armadas locales (por ejemplo en ejercicios, intercambios de información, planeamiento, visitas a puertos, y otras actividades, principalmente de indole ceremonial). En el otro extremo del espectro se encuentran regiones como África central, donde los Estados Unidos no mantienen ninguna presencia militar adelantada. Esto quiere decir que EE.UU. no envía fuerzas permanentes ni despliega fuerzas en forma periódica en África central como para demostrar interés nacional, impedir conflictos entre países, adquirir conocimientos operativos o mejorar la interoperabilidad con fuerzas locales.

La mayoría de las otras regiones se encuentran en el medio de estos dos extremos. Ejemplos de ello son las dos subregiones sudamericanas. En la subregión Cono Sur, el nivel de presencia militar adelantada podría clasificarse como intermitente, limitado principalmente a visitas periódicas a los puertos, ejercicios e intercambios de información. La presencia en la subregión Andino-

caribeña está determinada por la participación estadounidense en la lucha contra las drogas antes que en una estrategia general para la subregión.

Si los intereses nacionales se determinaran sobre la base de la interdependencia económica, sería de esperar que Estados Unidos considere la posibilidad de reducir el nivel de presencia militar adelantada que mantiene en la cuenca del Mediterráneo. Los ahorros podrían trasladarse a otros fines, incluida la modernización de sus fuerzas. Los ahorros también podrían aplicarse a la presencia militar adelantada en otras regiones, como Sudamérica. De hecho, las estadísticas económicas indican que el Cono Sur pronto cobrará para los Estados Unidos una importancia equivalente a la de Europa meridional, una subregión del Mediterráneo donde EE.UU. mantiene niveles especialmente altos de presencia militar adelantada, y que la subregión Andino-caribeña exhibe un riesgo particularmente importante de inestabilidad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**COMANDO SUR DE EE.UU.**, *Facts and Figures* (Hechos y Cifras). Tomado de la World Wide Web: <http://www.southcom.mil/PA/idxfacts.htm>

**FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**, *Direction of Trade Statistics 1998 Yearbook* (Anuario 1998 de la Dirección de Estadísticas Comerciales) (Washington, D.C.: FMI, 1998).

**FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**, *Direction of Trade Statistics Quarterly* (Dirección de Estadísticas Comerciales, Boletín Trimestral), de marzo de 2000.

**JAMES F. MISKEL**, "The Future of the U.S. Military Presence in the Mediterranean" (El futuro de la presencia militar estadounidense en el Mediterráneo), *Mediterranean Politics*, Otoño (boreal) de 1998.

**OFICINA DE ESTADÍSTICAS DE LOS EE.UU.** *Statistical Abstract of the United States: 1999* (Resumen estadístico de los Estados Unidos correspondiente a 1999), Edición N° 119 (Washington, D.C.: 1999).

**DIRECCIÓN DE CENSOS DE LOS EE.UU.**: *World Population Profile: 1994* (Perfil de la Población Mundial correspondiente a 1994), Informe WP/94 (Washington, D.C., Imprenta del Gobierno, 1994).

**DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS EE.UU.**, *Background Notes on Paraguay* (Antecedentes sobre Paraguay). Tomado de la World Wide Web, <http://www.state.gov>.

**HUMANITARIAN TIMES**, 2 de noviembre de 2000.

**JEFE DE INFORMACIÓN DE LA ARMADA DE LOS EE.UU.**, *Forces in the 6<sup>th</sup> Fleet Area of Operations* (Las Fuerzas en el Área de Operaciones de la 6ª Flota). Tomado de la World Wide Web: <http://www.chinfo.navy.mil/navpalib/new/forces6te>