

¿Una Carrera de Armas en Nuestro Hemisferio?

Discutiendo las Tendencias e Implicaciones en la Adquisición de Armas en America del Sur

MARK BROMLEY
IÑIGO GUEVARA



AL CITAR LAS recientes adquisiciones de Chile y Venezuela, septiembre de 2006, el Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, declaró que la región “ha comenzado una carrera de armas”¹ Recientemente, los presidentes de Uruguay y Perú también han hablado al respecto sobre una carrera de armas en la región.²

Las carreras de armas son muy difíciles de identificar pues por lo general se extienden a través de largos periodos de tiempo, a veces décadas. El modelo clásico de carrera de armas fue establecido por L. F. Richardson en la década de los cuarenta. Él definió una carrera de armas como *una situación en la que el incremento en armamento de un estado está relacionado*

*positivamente a la cantidad de armas que un rival tiene, más el resentimiento que siente contra éste y negativamente con respecto a la cantidad de armas que ya tiene.*³ Sin embargo, este modelo está diseñado para situaciones en donde tenemos datos en series de tiempo que se extienden a 20 o 30 años, algo de lo que carecemos para America del Sur. También, esta definición está basada en el gasto total en defensa en vez de compras particulares.

Otros analistas usan el término “carrera de armas” de forma más coloquial, refiriéndose a situaciones sobre el comportamiento competitivo de adquisiciones en América del Sur. Por ejemplo, el aparente deseo brasileño por mantenerse al tanto de las modernizaciones

venezolanas parece estar influenciando algunas de sus decisiones de adquisición.

Mientras tanto algunas compras en Perú y Colombia parecen ser en respuesta a las adquisiciones de Chile y Venezuela respectivamente. Aunque estos casos podrían calificar como “carreras de armas” de acuerdo con un nivel bastante amplio de entendimiento sobre el término, sin embargo no estarían a la altura de la definición clásica establecida por Richardson.

Este artículo nos brinda un análisis objetivo y basado en evidencia sobre las actividades actuales en materia de adquisiciones de armamento y gasto en defensa a través de la región.

Datos sobre el gasto militar

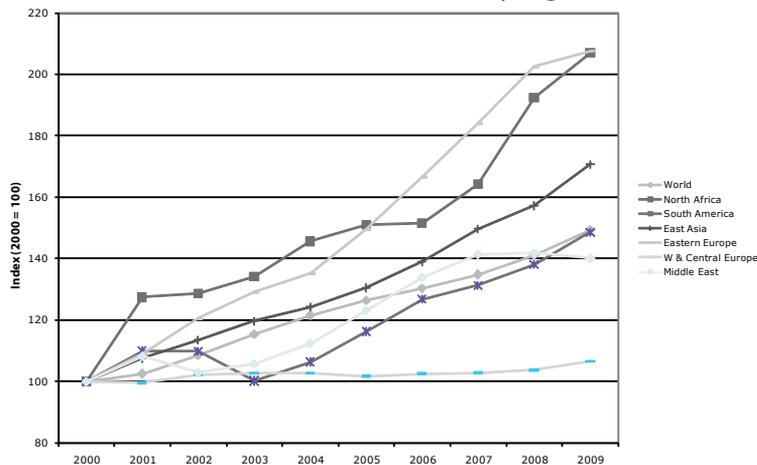
El gasto militar en América del Sur incrementó a \$51.8 mil millones en 2009, lo que supone un aumento del 7.6 por ciento con respecto al año anterior y cincuenta por ciento con respecto al año 2000.⁴ La proporción de incremento durante esta década es casi el doble con respecto a la década anterior. La crisis financiera parece haber tenido un impacto mínimo en el incremento total del gasto. Aún cuando el PIB de América del Sur cayó durante el 2009, la región ha sido menos afectada por la crisis de lo esperado, particularmente entre estados que no dependen demasiado en la exportación de bienes comerciales.⁵

Brasil y Colombia, los de mayor gasto en la región, incrementaron sus presupuestos militares en 16 y 11 %. Otros países que han visto saltos significativos en su gasto de defensa incluyen Uruguay (24 %) y Ecuador (18 %). Tanto Chile como Venezuela redujeron su gasto militar durante 2009. En el caso de Venezuela, en 2009 se vio una caída del 25% con respecto al año anterior, sin embargo, en años recientes el gasto real de defensa ha superado con creces su presupuesto inicial, por lo que esta disminución podría no ser real.

Algunos de estos incrementos, especialmente los más contrastantes, pueden ser explicados de la mano de la compra de equipo nuevo o de segunda mano y por lo tanto constituyen una excepción más que una tendencia, lo que permite explicar el reciente incremento en Ecuador o disminución en Venezuela.

Aunque el incremento en gasto durante la última década ha sido importante, la tasa de incremento ha estado a grandes rasgos dentro de los parámetros globales (Tabla 1). Aún así, el incremento en América del Sur ha atraído atención, en gran medida pues representa un cambio en las tendencias de la región. Desde el final de la guerra fría, América latina ha disfrutado de un periodo prolongado de un bajo nivel de tensión en sus relaciones. Con la excepción de la guerra del Alto Cenepa de 1995 entre Perú y Ecuador no ha habido conflictos interestatales serios y la región ha visto el desa-

Tabla 1: Nivel de crecimiento Mundial y Regional



rrollo de varias iniciativas encaminadas a la cooperación e integración en materia de economía y seguridad. La mayoría de las disputas internacionales que habían llevado a confrontación sobre la demarcación fronteriza han sido resueltas.⁶ Siguiendo periodos prolongados de militarización durante las dictaduras militares de los setentas y ochentas, el gasto en defensa ha permanecido relativamente bajo y la actividad en el mercado global de armas fue limitada debido a que los nuevos gobiernos civiles buscaban obtener control sobre las políticas de defensa.

El incremento en gasto militar en la región por lo tanto ha causado preocupación debido al ambiente de hostilidad y reproche bilateral en que se están llevando a cabo.

Datos sobre transferencia de armas

No hay necesariamente una relación directa entre gasto militar y compra de armas. La mayoría del gasto militar en la región está dedicada a costos del personal en vez del equipo. Más aún, los países sudamericanos en la mayoría de los casos, recurren a préstamos para financiar sus adquisiciones. Esto significa que el costo de comprar equipo no necesariamente se reflejaría en los presupuestos de defensa sino hasta dentro de varios años. Esto ha

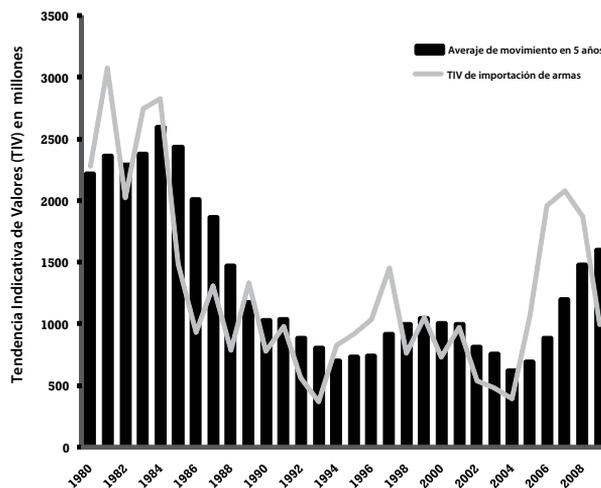
sido el caso con las recientes compras de Brasil, Bolivia y Venezuela.⁷

Adicionalmente debemos recordar que los datos sobre transferencia de armas pueden proveer sólo una imagen parcial de las adquisiciones totales de armas ya que algunos países en la región—particularmente Brasil y Argentina—han históricamente adquirido su equipo por medio de la producción doméstica.

Sin embargo, los datos sobre transferencia de armas por parte de América del Sur reflejan el rápido crecimiento en gasto militar durante los últimos años—indicando que el incremento ha estado en gran parte guiado por adquisiciones (Tabla 2). Las transferencias de armas hacia América del Sur fueron 150% más altas en el periodo 2005-2009 que en 2000-2004.⁸ Esto excede los índices de transferencia en el Sur Este de Asia y en el Norte de África, otras dos regiones en donde se ha mencionado la posibilidad de una carrera de armas.

Interesantemente, el volumen de transferencias hacia América del Sur ha disminuido en 2008 y 2009, aunque esto no se ha reflejado en el promedio móvil quinquenal. Esta disminución es explicada por el final de los ciclos de adquisición de Chile y Venezuela, los dos países que más equipo han adquirido en los últimos años: juntos, Chile y Venezuela representan el 65% de las transferencias du-

Tabla 2: Tendencia de las Transferencias de armas hacia Sur América 1980–2009



rante los últimos 5 años. Las compras de Chile llegaron a su máximo en 2006 y las de Venezuela en 2007, cuando ambos países recibían el equipo que ordenaron a principio y mediados de los años 2000.

Lo más probable es que esta tendencia no dure. Venezuela ha indicado claramente que su actual ronda de adquisiciones no ha terminado y ha firmado una nueva serie de contratos para la compra de tanques y sistemas de defensa aérea con Rusia.⁹ Mientras tanto, Brasil ha iniciado una serie de programas de adquisición que incluyen nuevos submarinos, helicópteros y vehículos blindados que lo verán cobrar importancia en las listas de importadores y productores de armas.¹⁰ Colombia también ha anunciado un ambicioso programa de modernización que tendrá como base el desarrollo de una capacidad disuasoria.¹¹

Detrás de los datos

El principal factor detrás del reciente incremento en gasto militar y adquisición de armas es el proceso de modernización continuo por parte de varios estados de la región.

Los índices reducidos de gasto militar que se vieron en la región durante la década de los noventa crearon puntos de presión. La mayoría de las armas en la región fueron compradas en la década de los años setenta y fueron sometidas a procesos de actualización durante los noventa. Durante este periodo varios gobiernos fueron criticados por sus propias fuerzas militares por no aportar el financiamiento necesario para reemplazar equipos anticuados u obsoletos. Varios programas de adquisición fueron demorados o cancelados, lo que llevó a la pérdida de algunas capacidades.

Por ejemplo, en noviembre de 2007 hubo reportes de que sólo la tercera parte de la flota de la Fuerza Aérea Brasileña estaba en condiciones de vuelo.¹²

Aún cuando definimos que son los procesos de modernización los que incrementan el gasto militar regional, continúan existiendo el potencial de una carrera de armas. En particular, hay cuatro puntos de presión en donde existe tensión y en donde es muy posible que

el proceso de acción y reacción descrito con anterioridad pueda salirse de control.

El primer punto de presión, mismo que ha llegado a la mayoría de los encabezados en los medios de comunicación internacional, lo ocupa la relación Colombia-Venezuela. Desde el lanzamiento de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática en 2002, las compras colombianas de artículos de defensa así como su presupuesto han sido considerables, aunque esto ha sido dirigido casi en su totalidad hacia las tareas de seguridad interna. Las adquisiciones en el área convencional se han limitado a 15 piezas de artillería pesada y una docena de cazas Kfir modernizados en un intento por homogenizar su flota de combate.

Si reportajes recientes sobre la adquisición de tanques por parte de Colombia se hacen realidad, tendríamos un indicador de que Colombia esta reaccionando a las compras Venezolanas. Sin embargo, los últimos reportes indican que Colombia no va a proceder con esta compra.

El caso venezolano es extraordinariamente interesante. El gobierno ha justificado su gran programa de modernización bajo el argumento de que percibe una amenaza externa, proveniente de los Estados Unidos, de Colombia o de ambos.

Sin embargo, existe una discrepancia entre lo que el actual líder Venezolano anuncia que ha comprado y lo que los medios de comunicación reportan, en un estado que sólo podemos describir como sobreexcitación por parte de ambos. Desde 2006 Venezuela ha adquirido 24 cazas Sukhoi Su-30MKV que han reemplazado a su flota de antiguos F-5 y Mirage 50, 18 entrenadores armados a reacción chinos K-8W que atienden un requisito establecido desde los años ochenta, 10 helicópteros de combate Mi-35, 8 buques de patrulla oceánica de construcción española y un par de cientos de misiles anti-aereos de corto alcance Iгла-S.

El anuncio de compra de tanques, blindados, submarinos, aviones de transporte estratégico, cisternas, cazas avanzados y sistemas de defensa aérea estratégica no ha sido traducido en una entrega o continúan en negociación.

Separando la sobreexcitación y la retórica, la mayoría de las compras venezolanas conti-

núan dentro de los parámetros históricos normales venezolanos, ya que remplazan o restauran su capacidad de combate.

El Segundo punto de presión tiene que ver con la relación entre Perú y Chile. Chile acaba de terminar un ciclo de modernización en sus sistemas de defensa que se encuadran con la reorganización de sus fuerzas armadas, llevándolas al nivel más capaz que ha tenido en su historia. Dentro de este proceso, Chile ha mostrado moderación al adquirir equipo de segunda mano procedente de la OTAN en vez de armamento nuevo. Durante la última década Chile ha reemplazado o reforzado su flota de submarinos y buques de guerra, cazas, e inventario de artillería y tanques.

Perú por lo tanto ha estado sujeto a grandes presiones internas por competir con Chile. El anuncio de una serie de licitaciones para comprar tanques y artillería con el propósito de contrarrestar las compras chilenas, además de la presión adicional por el arbitraje pendiente limítrofe sobre las fronteras marítimas llevaron a ambos países peligrosamente hacia una carrera armamentista durante finales de 2009 y principios de 2010. La decisión del gobierno peruano de detener estas compras y concentrarse en las apremiantes necesidades de seguridad interna ha sido muy positiva.¹³ Perú actualmente lleva a cabo un esfuerzo por contener una carrera armamentista. Sin embargo, su propuesta para cortar el gasto en defensa regional de manera general en un 5% y específicamente las adquisiciones en un 3% tendría un impacto negativo en salarios, servicios de mantenimiento y entrenamiento, mientras que no acataría en su propósito final.

El tercer punto de presión tiene que ver con la relación entre Bolivia y Paraguay, región en donde 100 millones de dólares representan un impacto muy serio para la percepción del balance militar. Cuando Bolivia anunció que buscaría una línea de crédito con Rusia, el congreso paraguayo inició una serie de sesiones para determinar si la existencia de su estado se encontraba amenazada.¹⁴ Desde entonces, Bolivia ha triplicado sus intenciones de compras con Rusia, sin embargo, el sentimiento de urgencia paraguayo se ha disipado, gracias en gran medida a una rápida

respuesta diplomática boliviana que aseguraba transparencia en su adquisición.

Por último tenemos en el Plan de Re-equipamiento y Modernización que forma parte de la nueva Estrategia de Defensa Nacional brasileña.¹⁵ Con ello Brasil planea la adquisición de una nueva generación de aviones caza, blindados, submarinos, destructores, fragatas y helicópteros al igual que desarrolla las capacidades necesarias para producir, mantener y brindarles apoyo de manera local. Las ambiciones brasileñas a largo plazo incluyen el contar con una marina de guerra compuesta por dos porta aeronaves, presencia en el espacio exterior y capacidad de guerra cibernética.

Aunque los gastos brasileños en materia de defensa han incrementado considerablemente en los últimos años, hasta representar proporcionalmente la mitad, esto va en concierto con la proporción que ocupa Brasil en cuestión de geografía, economía y población con respecto a la región. Sin embargo, lo que aún no está claro es cómo repercutirán los planes de expansión brasileños en la región y si serán respondidos por alguno de sus vecinos con adquisiciones similares.

La necesidad por transparencia y construcción de medidas de confianza

Con las actuales rondas de adquisiciones lejos de terminar—y con la atención política enfocada en el asunto—el objetivo actual regional e internacional deberá de estar orientadas a desarrollar mecanismos para la administración de presupuestos de defensa y compras de adquisiciones para de esta manera limitar los desentendidos. Un primer paso en esta dirección sería la implementación de mecanismos efectivos de transparencia y confianza mutua en el campo del gasto militar y adquisición de armas.

Tal como lo han demostrado los eventos en América del Sur, ciertas adquisiciones tienen el potencial de alterar el balance de poder en la región—si no se llevan a cabo de una manera abierta y transparente—provocando desconfianza e inestabilidad. Esto indica la necesidad

de procesos de adquisición transparentes que le permitan a los gobiernos en la región (y al público en general) ver qué se está comprando y por qué.

La reciente declaración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es de gran relevancia al respecto. En septiembre de 2009, los miembros de UNASUR se comprometieron a compartir información respecto a varios asuntos referentes al área de defensa, incluyendo la compra de armas y el gasto militar.¹⁶ Sin embargo, vale la pena recordar que ya existen varios acuerdos regionales en la materia y que no se están implementando a profundidad.

En 1999 los estados americanos establecieron la Convención de Transparencia de la Organización de Estados Americanos (OEA), que crea la obligación legal para compartir información en la adquisición de todas las armas convencionales, tanto importadas como producidas, dentro de los 90 días en que hayan entrado en servicio. Lamentablemente la participación ha sido lejos de general: sólo 20 de los 34 miembros de la OEA han firmado la Convención y sólo 13 la han ratificado.

El bajo nivel de participación en los mecanismos de transparencia es más evidente si analizamos su participación en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Cada uno de los Estados en América del Sur ha presentado un informe a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), durante los últimos 10 años. Sin embargo, el número total de participación ha decaído en años recientes hacia alrededor de la mitad de registros presentados a principio de la década. Mientras tanto, sólo dos estados—Brasil y Chile—se han mantenido constantes en la presentación de información a la ONU desde 1998.

No hay nada intrínsecamente equivocado en desarrollar nuevos instrumentos de transparencia dentro de UNASUR. Desde luego, si el sistema de reporte de datos bajo UNASUR sigue el mismo formato que el de la ONU y OEA, el presentar datos a las tres organizaciones sería tan sencillo como que el oficial responsable de hacerlo, simplemente envía tres mensajes electrónicos en vez de uno. La tendencia general de incumplir con los compromisos de reportar y compartir información es

peligrosa, pues limita el desarrollo de confianza en la región.

Otras acciones que pueden ayudar a construir medidas de confianza en la región incluyen la publicación de los programas de adquisición así como de los presupuestos de defensa a detalle. Esto podría incluso llevar a programas de cooperación en materia de adquisiciones. Este tipo de pensamiento puede adelantar a la región hacia mayor interdependencia y confianza mejorada en vez de conflicto.

Conclusión

Claramente existen problemas políticos más profundos en América del Sur. Muchos de estos desacuerdos van más allá del gasto militar o las adquisiciones y no pueden ser resueltos mediante la implementación de medidas de transparencia en estas áreas. El cumplir con los compromisos a los que ya se han comprometido sería un buen paso para des-estresar el asunto y comenzar a construir confianza en la región.

El significado que tiene contar con Fuerzas Armadas modernas y capaces en América Latina es diferente a otras regiones del mundo ya que no están dedicadas exclusivamente a las misiones tradicionales de defensa. Proveen protección para sus ciudadanos de un número creciente de amenazas no tradicionales. También constituyen la primera línea de defensa y reacción ante las calamidades de la madre naturaleza. En términos generales constituyen en ocasiones la única organización con una infraestructura logística para atender desastres naturales y emergencias regionales. Para los poderes políticos, el fallar en asegurarse de que cuentan con todos los recursos necesarios para cumplir sus misiones representa una falta de responsabilidad.

Una fuerza militar moderna no sólo debe de estar equipada con tecnología de punta y la doctrina más actualizada, debe de ser una fuerza transparente que es responsable ante sus ciudadanos e instituciones. Es una organización que respeta y protege los derechos humanos y que debe de estar estructurada como una fuerza para hacer el bien. □

Notas

1. Andres Oppenheimer, "Just what Latin America needed—a new arms race", *Miami Herald*, 17 de septiembre 2007, p. 16A
2. "Peru slates 'needless' arms spending in Latin America", UPI, 19 de mayo 2010; and "Uruguay and US express concern over possible arms race in South America", *Merco-Press*, 16 de septiembre 2009
3. L. F. Richardson, "Arms and Insecurity: A Mathematical Study of Causes and Origins of War" (Boxwood Press: Pittsburgh, Pa., 1960)
4. Toda la información sobre gasto militar es tomada de la base de datos SIPRI Military Expenditure Database , <http://milexdata.sipri.org/>
5. Ver 5. Military expenditure Sam Perlo-Freeman, Olawale Ismail and Carina Solmirano, 'Chapter 5: Military Spending' in *SIPRI Yearbook 2010*, (Oxford, OUP; 2010), pp. 177-200
6. Arévalo de León, Bernado, 'Good Governance In Security Sector As Confidence Building Measures In The Americas: Towards Pax Democratica', DCAF, Geneva, 2002.
7. Que han adquirido equipo mediante creditos a 10 o más años y con prorrogas para el inicio de sus pagos
8. Toda la información sobre transferencia de armas obtenida de SIPRI Arms Transfers Database, <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

9. 'Venezuela to build strong air defenses with Russian aid', RIA Novosti, 14 septiembre 2009, http://en.rian.ru/military_news/20090914/156118402.html
10. Zibechi, R., 'Brazil emerges as a military power', Americas Program Special Report (Washington, DC: Center for International Policy, 14 octubre 2009) <http://americas.jrc-online.org/am/6494>
11. Guevara, Íñigo, "Colombia to boost spending amid regional unease", *Jane's Defence Weekly*, 08 enero 2010
12. 'Fighter deal green light to update Brazilian air force', *Flight International*, 12 noviembre 2007
13. "Government to suspend Chinese tank buy", EFE 06 abril 2010
14. Carrera Armamentista: convocan al Ministro de Defensa, 19 septiembre 2009, <http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-ver.asp?id=55279&desc=Carrera-Armamentista-convocan-al-Ministro-de-Defensa>
15. Brazilian Ministry of Defence (MOD), National Strategy of Defence (MOD: Brasília, 8 diciembre 2008)
16. Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 agosto 2009, <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>.



El Señor Mark Bromley es un investigador con el Programa de Transferencia de Armas en el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI). Anteriormente, fue analista de política para el Consejo Británico Americano de Seguridad en la Información (BASIC). Entre sus campos de experiencia se encuentran adquisiciones del Departamento de Defensa en América Latina, transparencia en el campo de transferencias internacionales de armas y el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre (SALW). Entre sus publicaciones se encuentran: "Arms modernization in Latin America" (Modernización de armas en América Latina), en Andrew T. H. Tan (editor), "The Global Arms Trade: A Handbook" (Guía para el intercambio global de armas) (Routledge, UK; London, 2010) (coautor); "Arms Transfers to the Americas", SIPRI Background Paper (Transferencia de armas a las Américas, Documento Informativo de SIPRI), junio 2009 y "Confidence Building Measures (CBMs) en Latin America and the Effect of Arms Acquisitions by Venezuela" (Medidas para establecer la confianza (CBM) en América Latina y el efecto de la compra de armas por parte de Venezuela), Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, septiembre de 2005 (coautor).



El Señor Íñigo Guevara es un asesor de defensa y seguridad latinoamericana. Es editor y cofundador de *Centuria siglo XXI*, una revista mexicana dedicada a temas de defensa en América Latina. Cuenta con una Maestría en Estudios de Seguridad de la Georgetown University donde se especializó en la transferencia de armas a América Latina. Es autor de "Latin American Fighters" (Aviones caza latinoamericanos), un libro de referencia sobre aviones caza en servicio en los países latinoamericanos desde 1947. Guevara es miembro del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IIS) y se comunica regularmente con el departamento que está a cargo de la publicación anual, "The Military Balance". Además es miembro de la red del Programa de Gastos Militares y del Programa de Transferencia de Armas del Instituto Internacional de Estudios para la paz de Estocolmo (SIPRI), y ha contribuido en publicaciones tales como el Anuario SIPRI. Guevara ha publicado más de cincuenta artículos relacionados con temas de defensa en América Latina en más de una docena de publicaciones internacionales.

Declaración de responsabilidad: Las ideas y opiniones expresadas en este artículo reflejan la opinión exclusiva del autor elaboradas y basadas en el ambiente académico de libertad de expresión de la Universidad del Aire. Por ningún motivo reflejan la posición oficial del Gobierno de los Estados Unidos de América o sus dependencias, el Departamento de Defensa, la Fuerza Aérea de los Estados Unidos o la Universidad del Aire. El contenido de este artículo ha sido revisado en cuanto a su seguridad y directriz y ha sido aprobado para la difusión pública según lo estipulado en la directiva AFI 35-101 de la Fuerza Aérea.