



Título:

Hacia un sistema de cooperativa regional en el
cono sur

Autor:

Juan Alberto Rial

juanalbertorial@yahoo.com

Octubre de 2003



Introducción

Karl Deutch, en la década del '50, veía un antecedente a la Comunidad de Estados en la Comunidad de Seguridad, la cual se caracteriza por la certeza de que los miembros de dicha comunidad no resolverían sus controversias combatiéndose, sino que buscarían solucionarlas a través de otros mecanismos (la traducción es propia).

Haciendo un análisis dogmático, un primer acercamiento a esta temática requiere que circunscribamos el concepto de seguridad. Según la Organización de Naciones Unidas, seguridad es “una condición en la que los estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios”.

Uno de los conceptos con mayor raigambre histórica en las relaciones internacionales es el de “Seguridad Colectiva”, que se fundamenta en la idea primaria de la indivisibilidad de la seguridad, conforme a lo cual, la inseguridad de cualquiera de los miembros de una comunidad resulta en la inseguridad de todo el conjunto societario. De acuerdo con ello, cualquier ataque a cualquiera de los miembros en cuestión es, conceptualmente, un ataque a la colectividad, por lo que es la comunidad o la sociedad (conforme a la teoría que abrazamos) y no sólo el integrante que ha sufrido la agresión, la que debe reaccionar frente al agresor. Sintetizando, un sistema de seguridad colectivo se basa en la condición conforme a la cual los integrantes del mismo renuncian al uso individual de la fuerza en casos de peligro y, a cambio, consiguen el resguardo de que la amenaza o el uso de la fuerza que pudiesen llegar a sufrir será respondido por la comunidad o sociedad en su conjunto.

Podría aseverarse que la seguridad colectiva ha sido un objetivo constante de la humanidad, pero su consecución sufre por los caracteres propios de la sociedad o comunidad internacional y del sistema normativo que la regula: estructura descentralizada de poder, concepciones heterogéneas y la percepción de los intereses individuales como contrapuestos. Un sistema de seguridad colectivo acabado y completo requiere, por ello, de la armonización de intereses, la homogeneización de concepciones y la centralización del poder.

Históricamente, todo intento de concebir un sistema de seguridad colectivo ha pasado, primordialmente, por la centralización del poder, en desmedro de sus elementos independientes. La conveniente centralización en la diversidad fue obtenida a través de sistemas imperiales o hegemónicos en los cuales, uno de los miembros de la sociedad se veía revestido por la coyuntura del suficiente poder para imponer sus concepciones o intereses unilaterales como centrales y exigibles al conjunto. Así, lo individual se generalizaba, y lo que era particular del imperio o hegemón, pasaba a ser social y grupal. Naturalmente, estos eran intentos que desconocían, quizá por anacrónicos o por falta de concordancia con ese interés particular, principios del derecho internacional contemporáneo como el de la igualdad soberana,



que trae como consecuencia que en una sociedad o comunidad de estados soberanos e independientes, no es viable más centralización que aquella que es voluntariamente consentida por los estados. Concordante con este razonamiento, tenemos que indagar en el siglo XIX para hallar los primeros atisbos de sistemas de seguridad colectiva, cuando se establecen algunos mecanismos que concentran voluntades estatales ante lo que precisan amenazas comunes. A esta concepción responden la política del Concierto Europeo y la Doctrina Monroe, aunque se caracterizan ambos sistemas (contemporáneos) por la aplicación parcial en el ámbito regional (los continentes europeo y americano respectivamente).

Sin embargo, la homogeneización de intereses y de concepciones de la cual hablábamos es más fácil de lograr en espacios geográficos reducidos, y sin necesidad de llegar a la centralización del poder (es decir, a la seguridad colectiva, que implica la renuncia unilateral del ejercicio de la fuerza) podemos situarnos en un paso intermedio, en el paso de la "Seguridad Cooperativa".

¿Qué implica el concepto de "Seguridad Cooperativa"? Podemos encontrar una completísima respuesta en el ámbito de la OEA, donde el presidente de la Comisión especial sobre seguridad hemisférica elaboró en 1993 algunas ideas referentes a la "seguridad cooperativa", que establecía tres elementos esenciales para construirlo:

- La necesidad de que hubiera entre los países de la región valores e intereses compartidos
- La identificación de aquellas situaciones que puedan atentar contra dichos valores y, simultáneamente, el diseño de mecanismos de prevención y reacción adecuados.
- Por último, la consecución de los acuerdos necesarios sobre las medidas de acción colectiva tendiente a prevenir y, en su caso, neutralizar estas situaciones de riesgo.

Este mecanismo requiere la generación de un marco institucional que formalice y consolide las relaciones pacíficas entre los estados de la región, fortalezca la democracia y contribuya positivamente a la seguridad global.

Esta tarea reconoce limitaciones en los instrumentos hoy existentes en el marco hemisférico, ya que estos buscan la solución de los conflictos una vez que el mismo se ha producido.

El nuevo concepto de seguridad parte de una instancia anterior, del diseño de instrumentos que busquen la prevención de un conflicto, antes que el mismo ocurra. Esa es la esencia de la seguridad cooperativa.

Este sistema parte de ciertas premisas básicas:

- Regulación ofensiva: acuerdos sobre capacidad militar de los estados de la región, que inhiban a los mismos la proyección de su poder más allá de sus fronteras, previniendo la concentración



ofensiva de fuerzas militares de un estado de la región en contra de otro.

Naturalmente, estos principios se aplican tanto a los proyectos industriales militares, desarrollo de sistemas de armas, tecnologías, etc., como a las transacciones internacionales.

- Configuración defensiva de las fuerzas militares, de forma tal que, sin comprometer las legítimas funciones ofensivas, orienten predominantemente la doctrina, entrenamiento y procedimiento operacionales hacia la defensa.
- Relevancia de la transparencia mutua. La confianza de los estados se construye a través de obligaciones mutuas de informar a los demás, de manera estandarizada, sobre un mínimo de datos de seguridad relevantes y la aceptación de procedimientos de inspección recíproca. La sospecha y desconfianza tienen su origen, en gran medida, en la falta de transparencia.
- Extensos intercambios de información y personal que permitan coordinar a los estados sus respectivas actividades conduciendo a una etapa superior de la confianza, denominada "integración funcional".

A nuestra entender, este mecanismo se está verifica de manera paulatina en el Cono Sur, pivoteando en una serie de nociones fundamentales, entre las que encontramos el proceso de integración regional, una situación internacional conveniente en este aspecto (tanto global, como hemisférica y regional), la construcción de medidas de fomento de confianza mutua, así como la existencia de intereses y amenazas comunes que prohíben y promuevan la seguridad cooperativa. Es por ello que, en cada uno de estos títulos, veremos que estos extremos se materializan en el Cono Sur.

Dentro del proceso de Integración Regional

En América del Sur, a mediados de la década del '80 se inicia el proceso de integración que se cristalizará más adelante en el MERCOSUR. La partida de nacimiento de este proceso la encontramos en el Acta de Iguazú en el año 1985 entre los presidentes Alfonsín y Sarney y se concreta con el Tratado de Asunción en 1991 y el posterior Protocolo de Ouro Preto en 1994.

El MERCOSUR es señalado por sectores académicos y políticos como uno de los proyectos de integración más exitosos hasta el momento presente. La vinculación económica no eliminó por completo la contraposición de intereses políticos y económicos, pero redujo el peligro de tensiones a nivel de política de seguridad. Resultado directo de ello fue la sensible reducción, durante los años '90, de las tensiones, fortaleciéndose asimismo los esfuerzos para resolver los conflictos en materia de política comercial y para institucionalizar la alianza en torno a la integración. Así, las consideraciones



geopolíticas y los escenarios de amenaza tradicionales entre los Estados de América del Sur se tornaron irrelevantes (o directamente desaparecieron) y se dejaron sentadas las bases para el inicio y una posterior profundización de entendimientos en política de seguridad. Entre ellos cabe mencionar la resolución de notorios conflictos fronterizos, la ratificación de los acuerdos de control relativos a armas atómicas, biológicas y químicas, la publicación de los libros blancos por parte de los Ministerios de Defensa, la concepción más transparente de los presupuestos de defensa, así como una cooperación en materia de política de seguridad entre las Fuerzas Armadas sudamericanas que denota una nueva calidad, ejecutándose parcialmente bajo dirección civil.

Aquí cabe hacer una digresión. Se ha señalado (acertadamente) que el MERCOSUR no ha desarrollado mecanismos institucionales que permitan la concreción de acuerdos amplios, de aplicación permanente en áreas como Seguridad y Defensa. Sin embargo, en el ámbito militar, las relaciones entre FFAA del Cono Sur se mantienen, en general, dentro del marco de acuerdos bilaterales específicos (siguiendo su propia dinámica) y de aplicación a cuestiones puntuales como actividades de adiestramiento e intercambios para capacitación de cuadros y fracciones. Esto no se señala como algo positivo o negativo, sino como una realidad, una realidad que se ha adaptado perfectamente a lo deseado por los sujetos dentro del MERCOSUR, ya que en líneas genéricas se habla de cooperación y no de integración (ello dejando de lado la propuesta de integración militar total hecha por Brasil para con Argentina en el año 2002). En función de ello, este aporte tocará básicamente la posición de aquellos socios regionales de mayor peso en lo estratégico-militar (quienes mayor desconfianza recíproca generaban), a saber, Brasil, Argentina y Chile.

El último conflicto fronterizo en el Cono Sur (el de hielos continentales) fue resuelto por Argentina y Chile en 1999, terminando con los 25 desacuerdos territoriales entre Argentina y Chile existentes hasta el momento del cambio de régimen en Chile a través de una Comisión Fronteriza Mixta.

En 1991, el Acuerdo de Mendoza entre Argentina, Brasil y Chile prohibió la proliferación, la posesión y el uso de armas biológicas y químicas. En el mismo año Argentina, Brasil y la Oficina de Energía Atómica Internacional establecieron un acuerdo trilateral, del que surgió la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) con sede en Río de Janeiro. En este acuerdo los Estados signatarios se comprometieron al uso exclusivamente pacífico de sus recursos nucleares, y permitieron con ello que entrara en vigencia el Tratado de Tlatelolco, firmado en 1968 para el establecimiento de una zona libre de armas atómicas en América Latina.

En 1997, Chile presentó como primer país en la región un libro blanco respecto a su política de defensa, que había sido confeccionado por expertos civiles y militares. Con un horizonte temporal de cinco años se debían hacer transparentes las líneas básicas de la política de Defensa chilena. Con algunas falencias, sigue siendo extremadamente meritoria la condición de "pionera" de la iniciativa chilena. Es destacable que dentro de la región, los autores parten



de una escasa posibilidad de conflicto, aunque no descartan algún riesgo residual.

En 1999, el Ministerio de Defensa argentino también publicó un Libro Blanco de la Defensa Nacional“, que subraya la creciente interdependencia así como el rol protagónico de nuevos actores transnacionales en el sistema internacional.

Estos fenómenos conducen a la modificación del concepto de soberanía, pese a lo cual el Estado nacional continúa siendo el actor decisivo en materia de política exterior. Los autores prevén como nuevos desafíos de política de seguridad la expansión del fundamentalismo islámico, la proliferación de medios de destrucción masiva, la criminalidad organizada, la destrucción del medio ambiente y los procesos de migración, así como, consecuentemente, una mayor probabilidad de conflictos locales. En la Revisión de la Defensa presentada en el año 2001 el Ministerio de Defensa argentino comprueba explícitamente la superación de las hipótesis tradicionales de conflicto en el marco del MERCOSUR. Y, como rasgos a destacar, cabe señalar que este autor ha participado de las sesiones denominadas “La Defensa en la Agenda Democrática”, que recientemente ha elaborado dictámenes que asesorarían al Ministerio de Defensa de la Nación Argentina en la Revisión de la Defensa 2003, donde se escucharon propuestas que profundizan algunos de los conceptos aquí expuestos: la conveniencia de la adopción de un mecanismo de seguridad cooperativa, la necesidad del respeto de la legalidad internacional, la participación argentina en las OMP, e inclusive, una propuesta tendiente a elevar a la integración regional como al rango de un interés vital de la nación (j).

El gobierno brasileño 1996 solicitó a una comisión de expertos provenientes de la ciencia y la política elaborar un concepto de política de defensa bajo una impronta democrática. El paper, Política de Defensa Nacional no consiguió grandes efectos prácticos. Señala dicho paper que la finalización del orden multipolar, le otorga un rol protagónico a la soberanía nacional. Sin embargo, debería desarrollarse un concepto abarcativo (de política de defensa, claro está) para conservar y ampliar el “anillo de la paz”, que es el giro idiomático con el cual hace referencia a las relaciones con los vecinos en América del Sur.

En este sentido, no cabe la menor duda de que resulta emblemática la Declaración política del MERCOSUR y de sus miembros asociados como “Zona de Paz”, adoptada en Ushuaia en 1998.

En el marco hemisférico

Como se señaló, en la década del ´90, y con el advenimiento de la democracia, el proceso de integración regional en el Cono Sur desactivó las hipótesis de conflicto reemplazándola por hipótesis de confluencia. Ello actuó como caldo de cultivo apropiado para la cooperación militar, cooperación que



no se origina entonces, sino que tiene antecedentes históricos en los años '80, pivoteada fundamentalmente en el contexto continental, a la luz de la Comisión Interamericana de Defensa con sede en Washington. A instancias de la Secretario de Defensa de los EE.UU., los comandantes en jefe de las distintas Fuerzas de los países americanos se encuentran en conferencias que tienen lugar en forma regular (como la Conferencia de Ejércitos Americanos – CEA), para conversar respecto a la situación de política de seguridad y para coordinar las actividades de los servicios de inteligencia militares. En dicho marco, tuvieron lugar las primeras maniobras supranacionales de la región: Dos veces por año se realizaron ejercicios de marina en el Atlántico Sur, en las que junto a los Estados ABC también participaron Uruguay y los Estados Unidos. En los acuerdos que incluyen sólo a los Estados de la región se estipuló el intercambio de información limitado entre las unidades de marina o la coordinación de los desplazamientos de las patrullas en el Atlántico Sur, como en el acuerdo de Control Área Marítima Atlántico Sur entre los Estados que hoy conforman el MERCOSUR. Huelga señalar que esta cooperación tuvo lugar a la sombra de la Doctrina de la Seguridad Nacional y en la lógica de la confrontación Este-Oeste.

A partir de los años '90, se incrementa tanto cuantitativa como cualitativamente la cooperación militar entre los actores involucrados: junto a las distintas Fuerzas Armadas se hicieron presentes los Estados Mayores Conjuntos y en especial los Ministerios de Defensa conducidos por civiles.

En 1993 se inician los simposios anuales sobre estudios estratégicos en los cuales participan los representantes de todos los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de América del Sur. En éste ámbito, la continuidad temática se dio en lo relativo a la cooperación militar a nivel subregional.

La contrapartida civil a estos foros castrenses tiene lugar en la conferencia de Ministros de Defensa bienal que, desde 1992, se celebra en el ámbito continental. El último de ellos tuvo lugar en Santiago de Chile en noviembre del 2002, y en él se definieron las nuevas amenazas a la seguridad regional: los representantes de los Estados Unidos designaron al terrorismo, al tráfico de drogas, al crimen organizado, a la venta de armas, al lavado de dinero y a la criminalidad cibernética como los desafíos de seguridad prioritarios para todo el continente americano. Los Ministros de Defensa sugirieron la creación de contingentes de tropas conjuntas para participar de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. La amplitud de este foro de concertación (34 Estados del continente, con la lógica ausencia cubana), hace difícil que se adopten instrumentos jurídicos vinculantes en la materia, más allá de declaraciones políticas. Sin embargo, se hacen públicas las cuestiones de política de seguridad y se fomentan las medidas de construcción de confianza entre los Estados miembros, algo esencial en el iter de la seguridad cooperativa.

Todos estos espacios acercaron y dieron oportunidad para el diálogo entre los socios del Cono Sur. Así, junto a los simposios ya mencionados a nivel de Estados Mayores Conjuntos, la cooperación abarcó el intercambio de



oficiales bajo las instituciones militares nacionales, así como maniobras conjuntas entre las diferentes Fuerzas. Los ejercicios militares se realizan tanto en el contexto subregional, así como en el marco panamericano. En la maniobra Cruz del Sur las unidades argentinas, brasileras y uruguayas utilizan sistemas coordinados de armas, con lo se alcanzó una nueva calidad en la cooperación y su aplicación práctica en caso de peligro – como en caso de una intervención bajo mandato de las Naciones Unidas en un tercer Estado. En el ejercicio militar Cabañas 2001 en el Norte argentino participaron Argentina, Estados Unidos, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay y Perú.

A nivel bilateral se vislumbra ya una institucionalización de la cooperación militar. El Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), que se reúne cada medio año, desde 1995 procura un marco de diálogo permanente en materia de política de seguridad entre Argentina y Chile, en el que también actúan los representantes de los Estados Mayores Conjuntos y actores civiles de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. Desde 1997 una vez al año también se reúne el Mecanismo de Consulta sobre Defensa y Seguridad Argentino Brasileño, un comité de coordinación argentino-brasileño que puede compararse con el COMPERSEG, en el que los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa participantes subrayan la necesidad de crear una alianza de seguridad en el marco del Mercosur incluyendo a Chile.

Las mencionadas actividades bilaterales y multilaterales de los actores civiles y militares indican que Argentina, Brasil y Chile ya no se consideran mutuamente como una amenaza, sino que se esfuerzan por protegerse conjuntamente contra amenazas externas. Estos países ya no consideran la fuerza militar como un medio para resolver los conflictos. Cuanto más resistentes a las regresiones se tornan los procesos cooperativos observados, más inequívoco resulta que en el Cono Sur nace y se consolida una comunidad regional de seguridad con Argentina, Brasil y Chile como los países medulares.

Así es como gradualmente se materializan las tercera y cuarta premisa de la definición dogmática de seguridad cooperativa, a saber, la relevancia de la transparencia mutua y el extenso intercambio de información y personal que permitan coordinar a los estados sus respectivas actividades.

Ello resulta casi asombroso, cuando se considera que a lo largo de más de dos siglos, las relaciones entre vecinos en esta subregión eran las que generaban las principales hipótesis de conflicto. En las hipótesis de conflicto de estos Estados los vecinos representaban el mayor potencial de amenaza. Las relaciones amistosas entre los Estados del Cono Sur, que pudieron desarrollarse recién después de la lenta desmantelación de los escenarios de amenaza y de las doctrinas militares derivadas de aquellos, sólo existen desde hace una década. Así resulta llamativo el hecho de que en el año 2002, Brasil oficializaba que por primera vez en 171 años, desde la guerra del Paraguay, Argentina dejaba de ser su principal hipótesis de conflicto, sugiriendo una integración militar absoluta con su vecino.



Sin lugar a dudas, los éxitos alcanzados en el área de la seguridad cooperativa son sumamente notables: la desaparición de tensiones y la reducción de la percepción de amenaza mutua a consecuencia de las medidas de construcción de confianza impiden el resurgimiento de la desconfianza mutua y la revivificación de una retórica de equilibrio de poder (Hurrell 1998: 540).

Así, es completamente verídica la siguiente afirmación: “el MERCOSUR tornó obsoletos los comportamientos estimulados por la competencia geopolítica tradicional y las agendas conflictivas. Pensando en el futuro para la generación de los noventa, la realidad del otro será parte de la propia. Hacia ese horizonte deben orientarse nuestro pensamiento y nuestra acción, poniendo desde ahora el acento en los aspectos comunes que nos unen y en una evidencia incontrastable: el MEROCUR fue y seguirá siendo el único proyecto de inserción mundial sobre el cual tenemos control.”¹

Intereses y amenazas comunes

El fin de la guerra fría ha tornado inútiles, para nuestra subregión, los instrumentos que garantizaron la seguridad de los estados durante el transcurso de ella, aunque el más significativo ya era cuestionado previamente (nadie desconoce la crisis en la que se vio inmerso, tras el conflicto de Malvinas, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, ello agravado por la reciente denuncia de México a dicho tratado).

En la actual coyuntura, aparece como altamente improbable un agresión tradicional en la región, que constituye el disparador fáctico del TIAR. Como contrapartida, crecen de manera geométrica las “nuevas amenazas” o “amenazas asimétricas”, ello de la mano del debilitamiento del Estado-Nación, producto del proceso de la globalización y la envergadura de las recientes crisis económicas y sociales. Entre dichas amenazas, cabe destacar el terrorismo transnacional, fundamentalismo religioso, narcotráfico, actividades delictivas transnacionales, deterioro del medio ambiente, deterioro de la seguridad ciudadana, violación de los derechos humanos, inmigración ilegal, tráfico ilegal de armas y de tecnologías sensibles y explotación ilícita de recursos naturales (todas ellas enumeradas por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA), a las que se pueden agregar los vacíos geopolíticos como coadyuvante de dichas amenazas, con la sensibilidad que ello implica para Brasil por la Amazonia (y en menor grado, por la Triple Frontera en conjunto con Argentina y Paraguay), y la Patagonia, tanto para Argentina como para Chile.

Elas aparecen como situaciones potencialmente críticas que pueden llegar a constituirse en amenazas a la paz, a la seguridad y al desarrollo armónico y sostenido de los pueblos.

¹ “Mercosur, el espacio propio”, en diario Clarín, 21 de junio de 2001.



Así es que las FF AA buscan adecuar sus clásicos roles a los nuevos desafíos que el escenario presenta, dando respuestas concretas a los riesgos y a las amenazas en contra de la paz y la seguridad de cada estado. Es sabido, por ejemplo, que las FFAA argentinas tienen vedado llevar a cabo acciones que impliquen el sostenimiento de la seguridad interior cuando se lleven a cabo fronteras adentro, pero cabe preguntarse cuál es la lógica a aplicar en caso de que dichas amenazas provengan del exterior. De todos modos, la seguridad cooperativa, desde lo conceptual, no excluye la intervención de elementos diferentes al militar, aunque se haga hincapié en el mismo.

Teniendo en cuenta lo expresado, es conveniente puntualizar que, si entendemos como finalidad de la defensa nacional el garantizar de modo permanente los intereses vitales de un estado, comienza a perfilarse nítidamente la estrecha vinculación de la defensa a la política exterior y económica y, por ende, con el proceso de integración. Así pueden delinearse las líneas que diferencien la política de defensa nacional con las de seguridad cooperativa. En principio, allí donde estén en juego los intereses vitales, prima la política de defensa, en tanto cuando esté de por medio los intereses estratégicos, se hace viable el espacio de concertación de la seguridad cooperativa. Y cabe señalar que, a pesar de que se hable excluyentemente del instrumento militar, las respuestas a estos desafíos puede venir dada por las fuerzas de seguridad. Cabe recordar la experiencia del Comando Tripartito Conjunto, en la zona de la Triple Frontera.

Es la búsqueda o el mantenimiento de ese "status", el cual exige dar adecuadas respuestas defensivas a los riesgos/amenazas/conflictos que los estados pueden enfrentar.

En vista de ello, teniendo en cuenta que muchas de estas amenazas se presentan como comunes para los estados del Cono Sur, es natural pensar que la respuesta debe ser común o, en la teoría de mínima, consensuada.

A la vista de lo expuesto, las amenazas comunes generan como contrapartida, intereses comunes. Es natural que es un interés común el fortalecimiento del estado, el control de las fronteras comunes (para evitar daños a la seguridad común o a las economías), el efectivo control territorial a fin de evitar presencias foráneas en la región, el sostenimiento del modelo de vida democrático, etc.

Todo ello de la mano de la realidad económica, en virtud de lo reducido de los presupuestos de defensa de la región. Consistentemente con ello se sabe que " América Latina es la región del planeta menos armada, la que posee el gasto militar más bajo y la que presenta un muy bajo nivel de conflicto. (...) El hecho de que la región tenga un bajo nivel de conflicto no significa que las controversias no existan. Por el contrario, es necesario reconocerlas y tomar medidas de prevención, manejo y control capaces de

revocar las condiciones que generan el conflicto.”² La cooperación, cuando los recursos son escasos y los intereses son comunes, se presenta como el mecanismo apropiado para optimizar la utilización de los medios.

Asimismo, resulta un instrumentos de mucha utilidad en este análisis, la diferenciación entre los intereses vitales (citados “ut supra”), los cuales son autoexplicativos y permanentes, y que hacen a la existencia misma de la nación. Por ello, en caso de ser amenazados, requieren el empleo del medio militar en base a una decisión política. Los intereses estratégicos, a pesar de contar con el carácter de ser fines, son (a diferencia de los vitales) menos permanentes, y suelen estar definidos por el escenario estratégico que se presenta. Este escenario, huelga decirlo, es básicamente común a todos los países del Cono Sur, por lo que veremos que dichos intereses son compartidos. Del Libro Blanco de la Defensa, surge que ellos son:

- La paz y seguridad internacionales
- Las restricciones de armas de destrucción masiva
- La integración y seguridad regionales
- El crecimiento económico-social
- El crecimiento científico-tecnológico
- La preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales (en el dictamen de la mesa “La Defensa en la Agenda Democrática”, se sugirió acertadamente el reemplazo del término “internacional” por “transnacional”)
- La preservación del medio ambiente
- Los recursos renovables y no renovables
- Los espacios marítimos, insulares y fluviales de interés
- El espacio aéreo argentino
- Los pasajes interoceánicos
- Los espacios vacíos del territorio nacional
- Posicionamiento argentino en el Sistema Antártico.

² Rojas Aravena, Francisco. “El Grupo Río y la seguridad regional en América Latina”, en Pellicer, Olga (compiladora) La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe: el debate contemporáneo. Instituto Mallas Romero de Estudios Diplomáticos, Universidad de las Naciones Unidas, México, 1995. Pág. 182



A estos intereses estratégicos argentinos (muchos de ellos comunes a Brasil y Chile) cabe agregar como intereses regionales comunes:

- El sostenimiento del sistema de vida democrático
- El respeto de los derechos humanos.

Es una verdad de perogrullo señalar que la gran mayoría de estos intereses son compartidos por nuestros socios, Brasil y Chile, y dichos intereses pueden generar los espacios para trabajar en conjunto en la concreción del sistema de seguridad cooperativa que motiva esta ponencia. Los mecanismos o pasos en la consolidación del mismo, ya fueron analizados en algunos casos (integración regional, por ejemplo) y en otros, serán referidos a más adelante (medidas de confianza mutua).

Seguridad Cooperativa

Como ya hemos dicho, en el marco subregional, de acuerdo a las amenazas y a los intereses comunes, la respuesta adecuada estaría dada por la llamada “seguridad cooperativa”.

La seguridad cooperativa consiste en la actuación anticipada sobre los conflictos a través del establecimiento de mecanismos diplomáticos y militares a nivel bilateral o multilateral para limitar o neutralizar dichos conflictos disminuyendo así las posibilidades de su escalada.

A mayor abundamiento, podemos decir que el concepto de seguridad cooperativa gira en torno a la “búsqueda de mecanismos que reduzcan las posibilidades y el alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los estados participantes para proteger su seguridad conjunta. (...) Uno de los elementos centrales de este concepto es la disuasión, que se alcanza a través de la transparencia de los procedimientos e información militares, y de las medidas de confianza mutua que involucran a las fuerzas armadas de cualquier grupo de países.”³

Elementos esenciales en la seguridad cooperativa son la confianza y la transparencia de compromisos que asumen voluntariamente los estados, que implican ceder autonomía en función de objetivos comunes en materia de seguridad. Este proceso no es automático y se logra en forma gradual, a través de un período de negociaciones y de interacciones que generan rutinas, acuerdos y tratados; que muestran un cambio en la forma en que los actores perciben su propia práctica política y la de sus vecinos.

³ Domínguez, Jorge, “Seguridad, paz y democracia en América Latina: desafíos para la era de la posguerra fría”, en Domínguez, Jorge, “Seguridad internacional, paz y democracia en el cono sur”, FLACSO Chile, abril 1998.



El fortalecimiento de las instituciones democráticas, la profundización de la integración regional y una ampliación de las medidas de confianza y seguridad son los elementos necesarios para que esta estrategia de seguridad cooperativa se desarrolle.

El interés contemporáneo por estos modelos encuentra su raíz histórica en la Guerra Fría. Es en la década del 50 cuando el concepto comienza a ser utilizado por los analistas políticos internacionales.

La crisis de los misiles en Cuba en el año 1962 generó una mayor conciencia de la necesidad de comunicación ante percepciones erróneas que cerca estuvieron de desatar un conflicto nuclear. Es así como en la década del 70 las medidas de fomento de la confianza mutua adquieren un rol central en la articulación de las políticas exteriores de las grandes potencias.

Este concepto implica un ámbito donde se establecen medidas de seguridad y mecanismos de prevención de conflictos entre los miembros. Se crea entre ellos un ambiente de confianza para ir estructurando un proceso de formación de una "comunidad de espacio ampliado".

Pero es importante decir que el reemplazo del concepto de "hipótesis de conflicto" por el de "hipótesis de confluencia" no implica que los estados se desprendan de la capacidad de defensa, que permite garantizar de modo permanente sus intereses vitales.

Ésta es una cuestión compartida unánime y categóricamente por los países de la región.

En este contexto, cabe consignar y alertar que, en la medida en que adquiera mayor relevancia internacional, el MERCOSUR se constituirá en receptor de nuevas amenazas, al ir adquiriendo un valor estratégico relativo, y en un polo de atracción especial, por el actual orden internacional en términos de "diseño de poder".

Resulta entonces oportuno señalar aquí cuáles son las características de este esquema de seguridad cooperativa en desarrollo:

- Asume que el conflicto existirá en forma permanente ya que es una condición inherente a las relaciones humanas.

- Apuesta a convertirlo en previsible y controlable.

- No implica una alianza militar tradicional.

- Se implementa a través de las medidas para el fomento de la confianza.

- Reconoce en el Estado al sujeto único responsable de la defensa de la nación a través de sus FF AA, únicas idóneas para el empleo de la violencia como último recurso.

- Sostiene como condición indispensable para la construcción de la seguridad cooperativa adscribir a la siguiente escala de valores:



- El reconocimiento de la independencia y la soberanía nacional.
- El respeto por las instituciones democráticas.
- El reconocimiento de la igualdad soberana entre los estados.
- La confianza en la solución pacífica de las controversias.
- El respeto por los derechos humanos.

Medidas de fomento de la confianza mutua

Una forma práctica de describir la seguridad cooperativa es entenderla como una situación en la cual, a través de la gradual y acumulativa aplicación de medidas de fomento de la confianza mutua, se logra ir modificando las percepciones vinculadas a una relación interestatal clásica de competencia, hasta transformarla en una relación de comprensión, armonía y cooperación.

Las MFCM constituyen el conjunto de instrumentos de carácter recíproco cuyo objetivo principal es promover e impulsar las relaciones entre los estados.

Si bien las MFCM no son suficientes para generar un sistema de seguridad cooperativa, son imprescindibles, en una primera instancia, para modificar las percepciones que los estados que formarán parte del sistema tienen de sus socios, así como para constituirse en el primer peldaño en la constitución de dicho sistema.

Éste ha sido el mecanismo a través del cual los países de la subregión han profundizado sus acercamientos en materia de defensa. De todos los esfuerzos dedicados a la elaboración de un nuevo diseño adecuado a la nueva realidad, se han privilegiado las MFCM, las cuales fueron definidas y concretadas en acciones que han sido detalladas y "protocolarizadas" en diferentes acuerdos.

Se materializan con procedimientos sencillos tales como intercambios, cursos, conferencias, foros, ejercitaciones combinadas y visitas.

Las MFCM por sí solas no serán capaces de resolver las causas básicas de un conflicto, pero al actuar sobre ellas podrán coadyuvar a disminuir la probabilidad de escalada, sea ésta por mala interpretación o intención.

No constituirán simples muestras de cortesía o expresiones de buenas relaciones diplomáticas, sino que deberán estar destinadas a cambiar el nivel previo de desconfianza existente o a fortalecer los niveles de confianza alcanzados, permitiendo crear lazos de unión entre los estados.

Francisco Rojas Aravena señaló, en 1995, que las MFCM deben poseer características particulares, entre las cuales encontramos:

- Transparencia y apertura



- Reciprocidad y equivalencia
- Comunicación adecuada
- Factibilidad
- Coherencia
- Verificabilidad

Así como en otras regiones del mundo, en América Latina las MFCM no tienen por exclusiva finalidad la prevención de conflictos, sino que complementan políticas de un orden superior esencialmente integradoras.

¿Cuáles son las MFCM puestas en práctica? En este sentido, distinguimos tres niveles que fueron evolucionando a lo largo de estos años:

Medidas para la construcción de la confianza

Se implementaron:

- Visitas a unidades de frontera.
- Intercambio de información sobre el desarrollo de ejercicios.
- Intercambio de experiencias en misiones de paz.
- Participación en seminarios, simposios o conferencias.
- Reuniones bilaterales.
- Participación protocolar en conmemoraciones y formaciones.

Medidas para el fortalecimiento de la confianza

Se concretaron:

- Intercambio de profesores y alumnos de institutos militares.
- Designación de oficiales de enlace ante ejércitos amigos.
- Desarrollo de ejercicios combinados en el gabinete y en el terreno.
- Intercambio de información sobre materiales de defensa.
- Determinación de principios comunes para delinear un pensamiento estratégico militar regional.
- Publicación del Libro Blanco de la Defensa.
- Conversaciones para desarrollar un sistema de cooperación regional.

Medidas de cooperación militar

Nivel actualmente alcanzado y en desarrollo:

- Investigación y producción para la defensa de materiales comunes.



- Determinación de riesgos y amenazas comunes y de las estrategias a seguir.
- Análisis de asimetrías y cómo armonizarlas.
- Determinación de pautas para las relaciones con otros países u organismos.
- Firma de acuerdos o pactos de cooperación regional.
- Organización de unidades combinadas para misiones de paz.
- Publicación de presupuestos militares y de adquisiciones de material.

Las medidas de confianza mutua se han multiplicado y, no cabe duda alguna, lo seguirán haciendo en el futuro coadyuvando a profundizar el grado de cooperación al que se haya arribado .

Acuerdos y compromisos

Desde la cumbre de ministros de Defensa en Williamsburg, en 1995, se ha coincidido y avanzado significativamente en aspectos de interés común. Con el fin de destacar los acuerdos más importantes, mencionamos los firmados por la Argentina:

-Memorándum de Entendimiento, firmado en el año 1997 entre los gobiernos de la Argentina y de Brasil, mediante el cual se establece la creación de un “mecanismo permanente de consulta y coordinación”, cuyo objetivo es el seguimiento de las cuestiones de defensa y seguridad internacionales de mutuo interés.

-Acta para la constitución de un Sistema de Seguridad Común, firmada en 1998. Acuerdo entre Brasil y la Argentina que promueve el incremento de la cooperación militar y profundiza el proceso de integración del MERCOSUR.

-Declaración Política del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, en 1998, como “Zona de Paz”. Firmado en Ushuaia por los presidentes de los seis países.

-XI Simposio de Estudios Estratégicos de Estados Mayores Conjuntos y de la Defensa, realizado en Buenos Aires en julio de 1998, con la participación de integrantes de los EEMMCC del MERCOSUR, Chile y Bolivia.

-XII Simposio de Estudios Estratégicos de Estados Mayores Conjuntos y de la Defensa, realizado en Brasilia en junio de 1999, con la participación de representantes de los EEMMCC de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay y, como observadores, Colombia, Perú y Venezuela.

-II Reunión de Consulta de Jefes de Estado Mayor Conjunto de las FF AA de la Argentina y Brasil, Manaus, octubre de 1999. Dicho documento establece la creación de un grupo de trabajo bilateral ad hoc en las respectivas



secretarías permanentes a fin de avanzar en la definición del tipo de cooperación en el campo de las operaciones de mantenimiento de paz.

-Acta de la VIII Reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG). Se establece la creación de un mecanismo permanente de consulta y coordinación en materia de seguridad y defensa.

Hacia una seguridad cooperativa

Con relación a la concreción de un esquema de seguridad cooperativa, se acordó avanzar en medidas tendientes a:

-Investigación y producción para la defensa.

-Mantenimiento e incremento de las medidas de confianza mutua entre las FF AA

-Estudios de factibilidad para la concreción de organismos subregionales relacionados con:

a) Intercambio de inteligencia estratégica militar.

b) Prevención de conflictos/catástrofes.

c) Manejo y salida de crisis.

Conclusiones

Resulta indudable que el retorno de la democracia y el proceso de integración económica dieron el puntapié inicial para desactivar las tradicionales hipótesis de conflicto en el Cono Sur. En una primera instancia, los estados dejaron de visualizarse como eventuales enemigos militares, y lentamente empiezan a considerarse como socios y, eventualmente, aliados. Ello en base a intereses comunes, que existen y vinculan visceralmente a los países ABC (entre algunos, el sostenimiento del sistema de vida democrático, el respeto de los derechos humanos, el control sobre los vacíos geopolíticos, el ejercicio del derecho soberano sobre los recursos naturales, etc.) y las amenazas transnacionales que se ciernen sobre la subregión: terrorismo transnacional, fundamentalismo religioso, narcotráfico, actividades delictivas transnacionales, deterioro del medio ambiente, deterioro de la seguridad ciudadana, violación de los derechos humanos, inmigración ilegal, tráfico ilegal de armas y de tecnologías sensibles y explotación ilícita de recursos naturales. Es lógico razonar que la cooperación reduce el riesgo de estas amenazas.

Todo ello ha llevado a la elaboración de hipótesis de confluencia, que generaron las medidas de fomento de la confianza mutua que constituyen elemento indispensable en un sistema de seguridad cooperativa.

Asimismo, la seguridad cooperativa no es un fin en sí mismo, sino que puede resultar un paso intermedio en la consecución de instituciones permanentes y en una mayor integración económica, militar y de inteligencia.



Mucho agua ha pasado bajo el puente. En este sentido, cabe recordar como el recurso militar ha dejado de ser un derecho unilateral de los estados, basados en su soberanía y en una concepción clásica del derecho internacional. Así, en el siglo XIX, los estados buscaban alianzas militares a fin de garantizar el equilibrio del poder.

También se ha superado la visión de seguridad que, partiendo del concepto absoluto de soberanía del estado nacional, solo buscaba resolver el conflicto entre los estados una vez que los mismos se producían.

El desafío, en la actualidad, está dado por la articulación de relaciones de seguridad cooperativa que si bien no imposibiliten los conflictos, le interpongan tantos obstáculos en su materialización que se reduzca a su mínima posibilidad la materialización de los mismos.

En ello es interesante señalar que, una de las virtudes del sistema de seguridad colectiva, radica en la prevención de los conflictos.

Asimismo, cabe recordar que en 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su documento "Una Agenda para la Paz", preveía que las organizaciones regionales podían llegar a realizar actividades conjuntas con las Naciones Unidas, e inclusive podía otorgársele un rol protagónico en una crisis determinada.

Consistente con ello, podemos señalar que se negociaron políticamente la postura de los estados de América Latina en el Consejo de Seguridad en la discusión de las resoluciones que autorizarían o no la intervención americana en Irak, durante el 2003. Quizás en el futuro, y fruto de la profundización del incipiente sistema de seguridad cooperativo, y en base a acuerdos políticos fundamentales, las medidas comunes también puedan transmitirse a lo militar.



Bibliografía

Flemes, Daniel: Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina - Una Propuesta Teórica.

Mendizábal, Eduardo Raúl: La integración regional militar y la seguridad cooperativa en el Marco del MERCOSUR Ampliado

Carini, María: La seguridad en el Cono Sur: Sensibilidades y oportunidades.

Donadío, Marcela: Integración y Defensa Nacional en el Cono Sur.

Cortez, María Julieta y Rojo, Patricia: La Seguridad Hemisférica en la Post Guerra Fría: Apuntes para su análisis.