

# La Seguridad Subregional (Sudamericana) en el siglo XXI

Por Fernando Ohanessian\*

## I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar qué alternativas viables de **modelos de seguridad** se presentan para la subregión en su conjunto con vistas a los próximos años. Entendemos por **modelo** un conjunto sistemático de  **cursos de acción** que los Estados de la subregión podrían adoptar para enfrentar las amenazas que se presentan para su seguridad. Dichos cursos de acción pueden abarcar tanto *acuerdos* (bilaterales, multilaterales) como *políticas* concretas, *instituciones* o *normas* y *procedimientos*.

Ante tal objeto planteado surgen varios interrogantes: ¿Qué entendemos por seguridad y por mecanismos de seguridad? ¿Existe un necesario interés político al respecto? ¿Hasta dónde nuestros países pueden avanzar en una asociación de seguridad común? ¿Qué percepción de los intereses del conjunto poseen los países de la región? ¿Es posible plantear sistemas de seguridad estratégicos sin la participación de la principal potencia hemisférica?

\* Politólogo. Profesor Asistente de Política Exterior Argentina (ECP/UCA).

A los efectos de dilucidar estas cuestiones comenzaremos por definir el marco teórico, explicando las categorías seleccionadas para el análisis, para luego volcarlas en el estudio de alternativas concretas sobre las cuales podría edificarse el "sistema de seguridad" regional para los primeros años del nuevo milenio.

## II. Marco teórico

### a) La seguridad

Respecto al término **seguridad** cabe señalar que la Asamblea General de la ONU definió en el año 1986 el **concepto de seguridad**: "*es una condición en que los Estados consideran la inexistencia de peligro alguno para que se produzca un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que puede libremente continuar con su desarrollo y progreso*".

Rafael M. Grossi entiende por seguridad internacional "*la red de instituciones con competencia en el mantenimiento de la paz y la seguridad y la defensa colectiva*"<sup>1</sup>.

Todo Estado posee el derecho a la seguridad, como así también (respetando las normas de seguridad internacional), posee el derecho de diseñar el instrumento militar adecuado para velar por la misma.

Podemos considerar, entonces, que existirá **seguridad regional** cuando dicha región se halle objetivamente frente a la inexistencia de peligro alguno que impida su desarrollo y progreso.

Haciendo una analogía con lo expresado por F. Hartmann<sup>2</sup> respecto del poder de los Estados, podemos enunciar que exis-

1. GROSSI, Rafael M., *Penúltima Alianza*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág. 182.

2. HARTMANN, F., *Las relaciones internacionales*, IPN, Buenos Aires, 1986.

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

ten respuestas organizativas al problema del poder (o, desde el punto de vista que aquí nos interesa, de la seguridad) y llamar a esas respuestas **modelos de poder/seguridad**. De la mezcla e interacción de dichos modelos surge el **sistema de poder/seguridad**.

### b) Concepto de seguridad a nivel Estado

La diferente cosmovisión de las dirigencias y la distinta relación civil-militar al interior de cada Estado, nos da como resultado al menos dos conceptos de seguridad fácilmente diferenciables en el nivel teórico:

- **seguridad en sentido integral o amplio**, donde los roles de las FEAA. incluyen problemas de seguridad interna (por ej.: lucha contra narcotráfico y organizaciones delictivas) y ambientales;
- **seguridad en sentido castrense o estricto**, donde las FEAA. se ocupan de los problemas derivados de la agresión militar externa.

Habrá que analizar a qué concepto suscriben los países de la subregión y cuál se podrá aplicar a un modelo de seguridad subregional.

### c) Los intereses comunes

Los intereses nacionales son condiciones reales o potenciales, cuya protección o búsqueda se considera ventajosa para la Nación.

Es a través de lo que expresan los contenidos de las políticas exteriores de dos o más Estados que podemos hablar de **inter-**

*ses comunes* (cuando estos son compartidos o coincidentes), *complementarios* (cuando intereses nacionales diferentes no colisionan necesariamente entre sí sino que hasta permiten una transacción que deje satisfecha a ambas partes), u *opuestos* (cuando estos, los intereses nacionales divergentes, llevan a los Estados al enfrentamiento). Estos intereses se insertan en tres grandes ámbitos, a saber: el político, el económico y el de seguridad. Es importante que los Estados sepan definir sus intereses claramente y actúen en consonancia con los mismos. Sin embargo esto no siempre ocurre así, generando problemas adicionales para la correcta percepción de los intereses propios y ajenos.

A los efectos del trabajo propuesto habrá que identificar cuáles son los intereses estratégicos de los países de la región, cuáles son compartidos por quiénes, y en qué orden de prioridades se ubican en las respectivas agendas.

La homogeneidad de una región está dada en gran medida por el hecho de que entre los Estados se reconozca la existencia de intereses compartidos. El que ello ocurra será un pilar fundamental para la búsqueda de consensos.

La definición de intereses y consecuentes amenazas comunes –y eventualmente complementarios– es el principal fundamento para el desarrollo de un sistema de seguridad compartida. Existen regiones donde más allá de las subjetividades propias de cada Estado fue posible la visualización de intereses complementarios en algún caso y comunes en otro. Este hecho permitió la creación de un modelo de seguridad estratégico, venciendo así antiguos resquemores y posibilitando entonces la disuasión y lucha contra las amenazas comunes.

La concreta experiencia europea nos demuestra la posibilidad de avanzar hacia procesos de integración también en el ámbito de la seguridad y a pesar de las diversidades nacionales. Nos preguntamos: ¿es esto posible para nuestros países?

d) Las amenazas

Las amenazas son desafíos a la seguridad del Estado. Hasta hace poco tiempo atrás, este “problema del poder” se daba predominantemente entre iguales, esto es, entre Estados soberanos que usaban su poder con fines hostiles. Esta potencialidad del poder hostil de un Estado contra otro generaba, en el léxico militar, la amenaza.

Cabe señalar que la última gran guerra en este sentido fue la Segunda Guerra Mundial, donde se dirimían los problemas de poder entre Estados, enfrentándose los respectivos ejércitos nacionales unos contra otros. Una vez finalizada la misma y ya desde el comienzo de la llamada “Guerra Fría”, en los conflictos internacionales, hayan sido éstos armados o no, comenzaron a prevalecer nuevos elementos (espionaje en gran escala, guerra de guerrillas, etcétera), que fueron configurando nuevas amenazas.

Si bien los Estados siguen atendiendo a la amenaza en su sentido clásico, sabemos que el problema de seguridad hoy ha variado y más aún en nuestra subregión donde se llevan a cabo procesos de integración socioeconómicos y políticos con aceptable éxito y con baja o nula existencia de hipótesis de conflicto. Para Vicente G. Massot: *“Los países que hoy integran el Mercosur han pasado de una situación donde la paz resultaba un equilibrio de enemistades, cuyo centro neurálgico—donde dirimirían supremacías Brasil y la Argentina— era la Cuenca del Plata, a una situación regida por la armonía”*<sup>3</sup>.

A través de la recopilación de diversas fuentes podemos señalar que algunas de las **amenazas emergentes** que los Estados enfrentan actualmente son: el terrorismo, el narcotráfico o narcoterrorismo, el tráfico de armas, depredación de recursos

3. MASSOT, Vicente, *La seguridad y el Mercosur*, en Felipe de la Balza (comp.), *“Argentina frente a la integración”*, CARI, Buenos Aires, 1913.

marítimos, inmigración ilegal. Estas amenazas no tienen el mismo poder y por ende la misma relevancia. Destacándose a nivel mundial el terrorismo y el narcotráfico.

**e) Alcance territorial**

El alcance territorial de una posible asociación de seguridad tendrá mucho que ver con el objetivo que la misma posea. Cobra mucho peso aquí el factor político, ya que la definición de objetivos de una asociación o el fin que persigan mecanismos de seguridad colectivos serán el resultado del espíritu que cada país considere conveniente.

El objetivo a alcanzar definirá cuáles son los intereses que luego de reconocerse como comunes conforman la razón de ser de dicho emprendimiento.

El objetivo y los medios de procurarlo serán las claves de la inclusión de los distintos Estados de la Región.

**f) Participación de la principal potencia hemisférica**

Es un dato de la realidad que la principal potencia mundial es integrante del continente americano. Estados Unidos es por lejos el país de mayor peso político, económico y militar del continente. A los efectos del objetivo de nuestro trabajo, habrá que analizar de qué forma incide este hecho en el nivel subregional.

Algunas preguntas que surgen al respecto son: ¿Qué intereses posee en la región? ¿Qué importancia o trascendencia tiene Sudamérica para este país, en el ámbito de la seguridad? ¿Qué relación busca y que relación tiene con los países sudamericanos? ¿Qué papel jugaría EE.UU., si es que le corresponde alguno, en los mecanismos de seguridad subregional?

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

Ya explicitado el marco teórico, que ha presentado categorías de análisis, introduciendo algunos temas y abriendo algunos interrogantes, se intentará a continuación responder los interrogantes desarrollando los temas surgidos a partir de las categorías analíticas expuestas.

### III. La situación estratégica subregional

#### a) El alcance territorial

Entendemos que el nivel subregional involucra a los siguientes países: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia. La base de esta selección está fundada en el denominado "MERCOSUR Ampliado", el cual incluye al Mercosur más sus dos "Estados asociados" (Chile y Bolivia). La extensión de este acuerdo formalmente económico puede ser tomada, creemos, como una pauta del alcance del interés político de afinidad que une a los países de esta parte del continente, por lo menos hasta estos momentos.

Además, desde el punto de vista de la Argentina, el criterio de "contigüidad de fronteras" es otro elemento que permite definir el área que podría abarcar un emprendimiento de seguridad regional.

A continuación intentaremos hacer un análisis de la situación estratégica regional de estos países en su conjunto, pero haciendo hincapié en las variables relativas a la Argentina, el Brasil y Chile principalmente.

#### b) Sobre las amenazas

Con relación a las amenazas en el nivel subregional encontramos que *"de la Argentina y Brasil, básicamente, pero también*

del Uruguay y Paraguay podría decirse lo siguiente: 1) han desaparecido las razones que alguna vez llevaron a sus estados mayores a pensar en hipótesis de conflicto, las cuales agotadas las instancias diplomáticas, podrían haber degenerado en hipótesis de guerra...”<sup>4</sup>.

Lo corrobora también el Jefe del Gabinete Militar de la Presidencia de la República del Brasil, al decir: “*Quem trabalha com defesa nacional, trabalha com hipótesis. O Mercosul nos aliviou de muitas rivalidades desnecessárias e hoje a hipótesis de conflito na fronteira sul é quase zero*”<sup>5</sup>.

Coincidiendo con lo expresado en el marco teórico como tendencia general, las hipótesis de conflicto son bajas y la prueba palpable de ello está en los bajos niveles de gasto en defensa de los países de la región. No por casualidad, se puede afirmar que: “**Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar**”<sup>6</sup>.

Según las estimaciones del FMI, el mundo destinó en promedio, el 2,3% de su PIB al gasto militar en 1996, cifra que es sensiblemente menor que la de 1990, cuando se destinaba el 3,5%. Los países desarrollados se encuentran exactamente en el promedio (2,3%). Por encima del mismo están Medio Oriente (6,4%), países del Este de Asia –Taiwán, Corea, Singapur– (3,7%), los países en desarrollo (2,5%) y Asia (2,4%). Por debajo del promedio están África (2,1%), la ex Unión Soviética (1,9%); mientras que el menor nivel de gasto militar como porcentaje del PIB, corresponde a América Latina (1,2%).

Este hecho, si bien es destacable, no se debe interpretar como la concreción de un ideal para las relaciones interregionales. Sabemos que en buena medida, la disminución del gasto mili-

4. MASSOT, Vicente, *La seguridad y el Mercosur*, op. cit., pág.14.

5. General Alberto Cardoso, entrevista realizada por el diario “O Estado de São Paulo”, 4 de noviembre de 1996.

6. FRAGA, Rosendo, *Latinoamérica es la región del mundo con menor gasto militar*, en *El Mercosur de la Defensa*, Flacso, Chile, 1996, págs. 91- 93.

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

tar ha sido una consecuencia de una política general de contención del gasto estatal, por lo menos en este tipo de áreas consideradas no prioritarias por los líderes políticos y la mayoría de la población de estos países. Sin embargo, no debe desaprovecharse su valor como una condición necesaria –aunque no suficiente– para el logro de fluidas relaciones de seguridad entre los Estados de la región.

Es por ello que Grossi expresa que la: “*exigüedad de canales de contacto en el área de la seguridad y la defensa explica por ejemplo los continuos recelos que se verifican cada vez que un país de América Latina anuncia la adquisición de nuevo material militar. Este tipo de decisión, muchas veces absolutamente justificada desde un punto de vista técnico militar, al efectuarse en un marco de ausencia de diálogo real sobre seguridad o de instancias institucionales competentes, genera desconfianzas que podrían y de hecho deberían ser evitadas*”<sup>7</sup>.

Sobre los países de la subregión J. Hang señala que “(los mismos) conllevan una carga histórica y de experiencias diversas que los hacen renuentes a llegar a los extremos de la integración sin la convicción de que sus intereses, los de su pueblo, serán considerados en plenitud”<sup>8</sup>.

En relación al tema de las amenazas emergentes –y cuáles de ellas están presentes en la subregión– encontramos que son, entre otros, intereses estratégicos de la Nación Argentina:

- La preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales.
- Los recursos naturales renovables y no renovables.
- La preservación del medio ambiente<sup>9</sup>.

7. GROSSI, Rafael M., *Penúltima Alianza*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, pág.185.

8. HANG, Julio y VIOLA, Guillermo, *La Seguridad y El Mercosur*, ob. cit., pág. 54.

9. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Argentina, 1999, pág.43.

A nadie escapa que estas amenazas no afectan con la misma intensidad a los Estados de la región, pero es un hecho que finalizado el **mundo bipolar** el fenómeno de este tipo de peligros crece en repercusión por la fuerza de los acontecimientos que día tras día obligan a los gobiernos a replanteos, cambios y ajustes en sus respectivos conceptos de seguridad.

No es simple, para los Estados de la subregión, el paso que va desde descubrir la presencia de intereses compartidos hasta aceptar la existencia de **amenazas comunes** para luego además actuar de acuerdo a ello. Seguramente la clave de esta dificultad pasa por la falta de coordinación en cuanto a defensa y política exterior en los niveles inter e intra-estatal.

### c) Sobre los intereses comunes

Es en el ámbito económico donde los intereses comunes logran evidenciarse con mayor énfasis. Es por ello que se destaca por ejemplo que: *“El progreso en las relaciones económicas debe ser el incentivo para que se avance en el terreno político y de seguridad regional. Un crecimiento parcial en estos campos, que deje de lado o postergue el ámbito de seguridad, debilitará la confianza que debe dar sustento al proyecto regional emprendido”*<sup>10</sup>.

Por otra parte, es indispensable para actuar en el ámbito de la seguridad, de acuerdo a los intereses comunes, que los países de la subregión sigan progresando en el incremento de las relaciones en el ámbito político.

Cabe señalar que la estructura institucional del Mercosur no cuenta con un órgano definido para el tratamiento de los temas referidos a la seguridad. Hecho comprensible, teniendo en cuenta que a la firma del tratado de Asunción (26 de marzo de 1991),

10. *Ibidem*, pág. 55.

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

comenzaba recién a esbozarse un nuevo orden internacional, el de la posguerra fría. La incertidumbre generada por la nueva situación hacía aún más difícil acercar posiciones en torno a la seguridad.

Cabe destacar que en este sentido se inscribe la Declaración Política del MERCOSUR, Chile y Bolivia como Zona de Paz firmada por los seis presidentes Ushuaia en julio de 1998. Uno de los escollos que existen para definir intereses comunes es la diferente percepción de la política internacional entre los principales países de la subregión.

Es por ello que *“En los últimos años se ha insistido en resaltar la presencia de asimetrías entre los países del Cono Sur, no solamente en los campos macroeconómico, político y social, sino también en el mismo terreno de las percepciones. Tales argumentaciones, han advertido sobre el predominio de una visión institucionalista o interdependentista en países como la Argentina y Chile, al tiempo que en el Brasil imperaría una visión mayoritariamente neo-realista, caracterizada por actitudes más proteccionistas o nacionalistas, la idea de una visualización del mundo como amenaza (más que como una oportunidad para el desarrollo de atributos de poder económicos, políticos y mejoras con las condiciones de vida material y moral de la sociedad)”*<sup>11</sup>.

En el mismo sentido Mónica Hirst señala: *“Argentina y Chile en cierto grado, han cambiado su política exterior basada en la percepción de un mundo de posguerra fría dramáticamente transformado y se han convertido en fuertes defensores de iniciativas de gobernabilidad regional orientadas multilateralmente. Brasil, por otra parte, reconoce pero resta importancia a los cambios cualitativos de la Guerra Fría y está más preocupado por la distribución de poder a nivel global y regional”*<sup>12</sup>.

11. CALLE, Fabián, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 23.

12. HIRST, Mónica, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 9.

Vemos como distintos autores hacen hincapié en el tema de la diferente percepción de la dimensión internacional, el cual pasa a ser un problema en la medida que queramos lograr cursos de acción consensuados en torno a la seguridad subregional. Ya que esas diferencias además de implicar una diferente percepción de amenazas implican también una postura diferente en la estrategia a seguir en cuanto a la relación con los EE.UU.

No obstante, el esfuerzo de los gobiernos plasmado en cursos de acción concretos puede lograr minimizar o hacer subyacentes esas diferencias. Es por ello que el diplomático argentino de la Torre ha señalado que: *“Si en la mente de alguno está la idea que vamos por caminos diferentes yo no creo que sea así. Quizás exista un énfasis distinto en algún momento, pero en cuestiones que definiría como no concretas, sino más bien abstractas y que de ninguna manera han perjudicado nunca la cooperación mutua”*<sup>13</sup>.

El Dr. Jorge Castro enfatiza: *“la necesidad de elaborar una percepción común de la situación mundial desde el punto de vista estratégico –esto es de conflictos– y desde el punto de vista de la seguridad”,* y señala que *“Brasil percibe una serie de amenazas en el nuevo orden internacional que la Argentina, para profundizar la relación con su socio y aliada en el campo estratégico, debe asumir como propias aunque no necesariamente comparta la respuesta a dar frente a lo que se percibe como peligro o amenaza”*<sup>14</sup>.

#### d) Sobre el concepto de seguridad a nivel Estados

Siguiendo con la tipología presentada en el marco teórico y sin detenernos en análisis del nivel interno sobre las relaciones

13. MINISTRO DE LA TORRE, Enrique, seminario *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*, CARI, Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 1993, pág. 41.

14. DR. CASTRO, Jorge, seminario *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*, ob. cit., págs. 100-101.

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

civil-militares, podemos señalar que a pesar de la existencia de matices y particularidades, tanto Brasil como la Argentina suscriben al concepto de seguridad de tipo castrense o estrecha cuando lo utilizan a nivel estratégico. Si bien Chile maneja un concepto teórico que incluye el nivel de seguridad interna, considera en principio el no empleo de sus FFAA. en por ejemplo el combate al narcotráfico. *“La política establecida al respecto descarta el empleo de las Fuerzas Armadas como agentes de combate al narcotráfico, toda vez que la preparación profesional y los medios con que cuentan las instituciones policiales son los adecuados para controlar este fenómeno delictual”*<sup>15</sup>.

Que Brasil haya enviado tropas militares para dar cuenta del problema del narcotráfico en las *favelas* de Río de Janeiro (Dic. 94 y Feb. 95) implica básicamente que muchas veces el problema del narcotráfico excede el ámbito de lo policial, debido a la magnitud y potencialidad de amenaza a la seguridad de la Nación.

En Chile *“el control de los militares sobre las industrias y la política de defensa del país permanece inalterable”*. Además como una manera de participación activa en el desarrollo nacional, *“el ejército de Chile a través del Cuerpo Militar de Trabajo, como capacidad residual continua la construcción de la Carretera Longitudinal Austral...”*. También en las denominadas “Fronteras Interiores” el Ejército contribuye al desarrollo nacional tratando de revertir la situación imperante en esos enclaves marginados de los avances del resto del país<sup>16</sup>.

Si bien hemos señalado particularidades y matices no existe gran heterogeneidad en el concepto de seguridad que manejan los distintos Estados de la subregión. Si existe la voluntad el esfuerzo de homogeneizarlos no es mayúsculo.

15. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, págs. 90-91.

16. MIRGONE, Julio, *La seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 75.

e) Sobre la participación de la principal potencia hemisférica

En una zona de paz, y creciente estabilidad y demandas de productos y servicios, los Estados Unidos ven allí una oportunidad de buenos negocios presentes y futuros.

Es por ello que EE.UU. está interesado en la seguridad regional y trabaja consecuentemente en *“fortalecer alianzas que estén dispuestas a enfrentar los desafíos de un ambiente de seguridad dinámico. Se busca lograr un compromiso que forme relaciones bilaterales y multilaterales que aumenten la vinculación militar, refuercen la cooperación, y sirvan para la prevención de conflictos regionales o como mecanismos de resolución”*<sup>17</sup>.

Sus motivaciones son lograr relaciones de seguridad constructivas que ayuden a promover el desarrollo de instituciones democráticas, evitando que estos países pasen a ser los adversarios de mañana.

Con respecto a la asimetría ineludible que se plantea en toda relación de seguridad entre Estados Unidos y la subregión, el ministro de la Torre plantea a modo de solución: *“el mecanismo que los diplomáticos hemos descubierto para resolver las asimetrías es, fundamentalmente, la diplomacia multilateral. Cuando nos sentamos todos en la mesa y acordamos un marco de comportamiento conjunto las asimetrías mueren. O sea conseguimos que disminuyan...”*<sup>18</sup>.

17. Departamento de Defensa de los Estados Unidos, Informe 1988, Disposiciones relacionadas con América Latina.

18. MINISTRO DE LA TORRE, Enrique, ob. cit.

f) Sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz<sup>19</sup>

De las variadas formas de participación en la seguridad internacional, destacamos este asunto por ser un instrumento útil para evidenciar actitudes características de los países de la región en el ámbito que nos interesa. Según como se enfoque el tema, se podrán encontrar similitudes o grandes diferencias en torno a la participación de los países de la subregión en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz auspiciadas por Naciones Unidas.

Para algunos analistas: *“la participación en Fuerzas de Paz se constituye en una de las heterogeneidades más evidentes en materia de paradigmas de política exterior y del rol asignado a las FFAA. en el Cono Sur, y en Sudamérica, dado el elevado perfil que ha asumido la Argentina en el campo de las operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Como ejemplo cabe ponderar el hecho que este país comprometió en este tipo de acciones más efectivos que todo el resto de los países latinoamericanos en su conjunto”*<sup>20</sup>.

Se señalaba en este sentido también que la instalación en la Argentina de un centro de entrenamiento regional para operaciones de la ONU, haría profundizar así la heterogeneidad ya mencionada.

En contraposición, encontramos las palabras del ministro uruguayo Álvaro Moerzinger, para quien *“Debe afirmarse que las actividades de las Fuerzas Armadas en OMP u otro tipo de misión internacional no tienen consecuencias directas sobre el actual proceso de integración, tal como es concebido por el Tratado de Asunción”*<sup>21</sup>.

19. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas procuran prevenir el agravamiento de los conflictos o la continuación de hostilidades, mediante dos modalidades: fuerzas de mantenimiento y misiones de observación.

20. CALLE, Fabián, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 26.

21. Ministro MOERZINGER, Álvaro, seminario *El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur*, CARI, 1993.

FERNANDO OHANESSIAN

Señala además el relacionamiento posible de Fuerzas Armadas de la región en el marco de estas operaciones. A modo de ejemplos citamos: i) cursos de capacitación conjunta, procurando una formación coordinada en relación a las actividades relacionadas con la OMP; ii) incrementar la coordinación de acciones en el seno de la ONU para obtener un mayor peso en las decisiones relacionadas con este tema.

Estas actividades imaginadas algunos años atrás, fueron tomando forma ya que de hecho en 1995 se creó en nuestro país el CAECOPAZ –Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz–. En él además de los hombres de nuestras Fuerzas Armadas han cursado militares de Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, EE.UU., Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela<sup>22</sup>.

Por el lado chileno encontramos que: *“La República de Chile tiene la voluntad política de participar en operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por las NN.UU., considerando que la mantención y la promoción de la paz mundial constituye uno de los objetivos de nuestra política de defensa y también de nuestra política exterior...Chile nunca ha estado ajeno al problema que constituye la mantención de la paz y, en su carácter de Estado libre y soberano, aspira a seguir participando activamente en las instituciones y foros que promuevan la paz”*<sup>23</sup>.

Si bien es cierto que, en relación con la Argentina, Brasil participa con un número menor de efectivos desplegados, también es cierto que nunca ha dejados de participar: en el año 1993, mientras que nuestro país participaba en 7 operaciones, Brasil lo hacía en 6.

22. Libro Blanco de la Defensa Nacional, República Argentina, 1999, pág. 62. La negrita es propia.

23. Libro de la Defensa Nacional de Chile, pág. 45.

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

J. Hang y G. Viola señalan al respecto: “Aunque las operaciones para el mantenimiento de la paz son vistas – por muchos – como extensiones de la voluntad de las potencias que gobiernan el Consejo de Seguridad de la ONU, BRASIL – que ambiciona sentarse en su seno – ampliará su intervención en ÁFRICA, lugar donde conserva intereses históricos”<sup>24</sup>.

Fernando Henrique Cardoso, en el discurso de lanzamiento de la Política de Defensa Nacional, señaló como uno de los siete objetivos de la defensa la: “*contribuição para a manutenção de paz e da segurança internacionais*”<sup>25</sup>.

---

La homogeneidad de una región está dada en gran medida por el hecho de que entre los Estados se reconozca la existencia de intereses compartidos.

### g) Sobre los Cursos de Acción que se llevan a cabo

Enumeraremos los principales cursos de acción, en torno a la seguridad y defensa, que lleva a cabo la Argentina.

En el nivel subregional, acuerdos bilaterales o parciales, como son:

- *Mecanismo de Consulta y Coordinación en Materia de Defensa y Seguridad, con Brasil*, abril 1997;
- *Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno*, noviembre 1995;

24. HANG, Julio y VIOLA, Guillermo, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 48.

25. Discurso realizado en oportunidad del lanzamiento de la Política de Defensa Nacional, 7 de noviembre de 1996.

FERNANDO OHANESSIAN

- *Comité Permanente Argentino-Paraguayo para el Fortalecimiento en Materia de Defensa y Seguridad Internacional*, Junio 1997;
- *Acuerdo entre la República Argentina y la República de Bolivia para el Fortalecimiento de las Relaciones Bilaterales en Materia de Defensa y Seguridad Internacional*, Abril 1997.
- *Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC, 1991)*;
- *Comité Permanente de Política Nuclear Argentino - Brasileña*;
- *Grupo de Trabajo Argentino-Brasileño sobre Cooperación en los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre*.

También se llevan a cabo **reuniones de autoridades** como:

- *Conferencias de Jefes de Estados Mayores*;
- *Reuniones a nivel de Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores con Brasil y con Chile*.

Finalmente, se producen **ejercicios combinados con Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile**, cuyos ejemplos salientes son:

- *Ejercicio "FRATERNAL", con Brasil*;
- *Operativo "SIRENA", con Paraguay*;
- *Operativo "CIMARRON" con Uruguay*;
- *Acuerdo "CAMAS" de control del área marítima del Atlántico Sur, con Brasil, Uruguay, Paraguay*;
- *Ejercicios de la Armada Naval Argentina con el portaaviones brasileño "Minas Gerais"*;
- *El año pasado se realizaron por primera vez ejercicios combinados entre las Armadas de Chile y la Argentina*.

A nivel continental tenemos **acuerdos bilaterales o parciales**, como son:

- *El Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas*;

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

- *La aplicación práctica de las medidas de fomento de la confianza, según las recomendaciones de las Declaraciones de Santiago (1995) y El Salvador (1998).*

### Y reuniones de autoridades:

- *Las reuniones de Ministros de Defensa de las Américas.*

## IV. Acerca del modelo de seguridad posible

Se impone seguir trabajando en forma conjunta a través de los cursos de acción ya emprendidos como los ejercicios combinados o los acuerdos bilaterales que irán tendiendo a la multilateralidad.

Es necesario un mayor vínculo estratégico, al interior de nuestros países entre las fuerzas armadas y el diseño de la política exterior, en relación a los temas que hacen a la seguridad. Debiendo también estrechar posiciones de política exterior en el nivel subregional.

En torno a ello nuestro país debe hacer un mayor esfuerzo que lo hecho hasta ahora. Es por ello que Guedes de Costa señala: *“Más allá de las inquietudes sobre las opciones de seguridad nacional e internacional de Argentina, diversos segmentos de las fuerzas armadas brasileñas perciben la falta de una convergencia entre la política exterior de ambos países como un impedimento para la expansión de la cooperación”*<sup>26</sup>.

Creemos que la Política Exterior debe estar apuntada a estrechar los lazos subregionales, aunando criterios y unificando posturas, siendo coherentes con la opción estratégica subregional planteada.

26. Citado en HIRST, Mónica, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 12.

Existen posiciones contrarias a tal planteo que consideran que: *“La Argentina debe procurar ingresar al siglo XXI, manejando todas las variables posibles, sin aceptar restricciones en la elección de sus interlocutores ni autoimponiéndoselas, combinando las iniciativas diplomáticas multilaterales (Naciones Unidas, marco Interamericano) con acuerdos selectivos (Brasil / Mercosur) y canales de contacto privilegiados (OTAN) que sirvan al interés nacional, definido cada vez más como la búsqueda del bienestar del pueblo argentino en un marco de seguridad libre de amenazas, tanto las nuevas como las tradicionales, que ineluctablemente han de afectar la vida internacional”*<sup>27</sup>.

Consideramos que el hecho de actuar en forma unilateral a través de canales alternativos (como por ejemplo la OTAN), sin fijar posiciones coordinadas en el marco del modelo de seguridad subregional, genera inevitablemente incoherencia además de incertidumbre y desconfianza entre los actores subregionales.

En la medida que se siga incrementando la cooperación existente entre las FFAA. subregionales, a través, por ejemplo, de:

- La mejora en el flujo de información, intercambio y comunicaciones;
- El incremento del intercambio de personal, comandos, estados mayores, etcétera.

Se impondrá la necesidad de darle una forma orgánica definida al modelo de seguridad subregional. Una opción posible es aprovechar la estructura orgánica del Mercosur, para dotarlo finalmente de las estructuras de seguridad que carece.

Estamos dando pasos concretos en este sentido. La ley de Reestructuración de las FFAA. (ley 24.948), es un claro ejemplo. Allí en su artículo siete se lee: *“Los niveles de conducción y*

27. GROSSI, Rafael, *Penúltima Alianza*, ob. cit., pág. 191.

## LA SEGURIDAD SUBREGIONAL (SUDAMERICANA) EN EL SIGLO XXI

*de planeamiento estratégico analizarán a nivel internacional el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur, a los efectos de considerar en la reestructuración de las fuerzas armadas los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir”.*

Creemos que, debido a la exacerbación ya mencionada de las denominadas amenazas emergentes, en el modelo de seguridad subregional se deberá prestar detenida atención al concepto de seguridad a nivel estados en relación a la necesidad de evaluar el grado de posible involucramiento de las Fuerzas Armadas a niveles internos.

*“En teoría la autoridad y los mecanismos de control y represión del Estado bastarían para dar cuenta del peligro, pero en la práctica –tal como ha quedado de manifiesto en Colombia– los carteles del narcotráfico han desafiado con éxito el poder del Estado y se han convertido en verdaderas baronías feudales contemporáneas”<sup>28</sup>.* El aumento creciente de amenazas globales para el siglo XXI ya está planteado.

### V. Observaciones finales

Creemos que más allá de diferentes percepciones nacionales con sustento explicativo en las teorías de las relaciones internacionales, los intereses comunes estratégicos en el ámbito de la seguridad subregional existen. Queda en claro la necesidad primordial de trabajar sobre ellos:

- i) Comenzando desde lo interno, logrando definir con claridad los intereses propios, buen ejemplo de ello es la publicación de los respectivos Libros de Defensa Nacionales de los paí-

28. MASSOT, Vicente, *La Seguridad y el Mercosur*, ob. cit., pág. 17.

ses de la subregión. De cara al siglo XXI existen amenazas subregionales y mundiales más o menos latentes, pero que tarde o temprano pueden terminar imponiendo su presencia. Por ello, creemos en la necesidad de:

- ii) Cursos compartidos de acción, ya que un modelo de seguridad común permitiría prevenir o resolver de forma menos traumática para la subregión, problemas que aún hoy no han sido resueltos. En este sentido el tipo de cuestionamiento que surge es por ejemplo: ¿cómo estaría mejor preparada la región para enfrentar a un presidente sudamericano que impulse la revisión de los tratados limítrofes internacionales firmados por su país?, ó la amenaza que implican el terrorismo y el narcotráfico cuyo escenario es el globo mundial sin importar las fronteras que en él se trazaron y cuya bandera no tiene color, pero en ella leemos muerte y corrupción. Acaso no son intereses comunes a la subregión entre muchos otros: *a.* la seguridad en los ríos, como recursos naturales compartidos; *b.* la Amazonia que como región geográfica involucra a varios de los países de la región sudamericana; *c.* la seguridad en torno al tema espacial, teniendo en cuenta el avance tecnológico presente y futuro.
- iii) Es posible aprovechar el proceso de integración subregional, socio-político y económico, iniciado como marco y plataforma adecuados, para que también en el ámbito de la seguridad en la medida que exista el progreso esperado avancemos de un escenario de cooperación a uno de integración.
- iv) Es utópico plantear un modelo de seguridad subregional sin contar mínimamente con la aprobación de Estados Unidos, debido al grado de involucramiento y de influencia de dicho país sobre la región. Habrá que evaluar las diversas posibilidades para aprovechar la actual coyuntura hemisférica, de indiscutida hegemonía estadounidense, y la manifiesta predisposición de los mismos a apoyar alianzas de seguridad, en beneficio subregional.

- v) Para dar formas concretas al proceso integrador es imprescindible que el compromiso político de los Estados de la subregión en tal sentido siga creciendo. No estamos en *foja cero*, como ya hemos señalado, existe un trama creada de cursos de acción comunes de los países en cuestión.

Seguramente lo hecho hasta aquí es perfectible. En la medida que el marco de confianza generado, en los diversos ámbitos de la defensa y seguridad de los países involucrados, se robustezca será posible enfrentar nuevos desafíos, sean éstos: de creación o profundización de acuerdos (*bilaterales, multilaterales*), o de rediseños *institucionales* o *de normas y procedimientos*.

Esto redundará en una mayor influencia en términos regionales, posibilitando perfeccionar también los sistemas de seguridad vigentes en la región. El desafío es grande pero parece aun mayor debido a que en el último siglo, caracterizado en Sudamérica por la consolidación de los Estados Nacionales, primó la particularidad de las sociedades por sobre la historia común. Debemos lograr la madurez necesaria en nuestras sociedades fortaleciendo la ligazón existente entre la identidad nacional y la regional, tal vez un método sea recuperar la historia del siglo XIX donde ejércitos sudamericanos enfrentaban enemigos comunes. Sin esa identidad será difícil manejarse en el siglo XXI, el de la información y el conocimiento.

Con la identidad y madurez necesarias, cualquier diseño futuro de seguridad (que bien podría incluir fuerzas armadas sudamericanas de despliegue rápido, al estilo *eurocorps*) por más osado que hoy parezca tendrá serias posibilidades de concreción.

## VI. Bibliografía

- *El Mercosur de la Defensa*, Flacso, Chile, 1996.
- *Geopolítica tridimensional Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, República Argentina, 1999.
- *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.
- Rafael Mariano GROSSI, *Penúltima Alianza: El proceso de Expansión de la OTAN y el nuevo mapa de la seguridad internacional*, Grupo Editor Sudamericano, Buenos Aires, 1999.

### Documentación

- Departamento de Defensa de Estados Unidos, Disposiciones relacionadas con América Latina, informe 1988.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, “El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur”, Trabajo de Investigación, Buenos Aires, 1992.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, “El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur”, Seminario, Buenos Aires, 1993.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, “La Seguridad y el Mercosur”, Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, serie Documentos de Trabajo, Buenos Aires, 1996.
- Leonardo HEKIMIÁN, “Las Fuerzas Armadas y el Mercosur”, artículo publicado en el *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA*, septiembre de 1995.
- Ley 28.848 de Reestructuración Militar.

### Entrevistas

- Dra. Belén Sapag Muñoz de la Peña, Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile).
- Lic. Adolfo Koutoudjian, especialista en Geopolítica y Estrategia (Argentina).