



Universidad de Chile
Instituto de Ciencia Política

EL DEBATE SOBRE SEGURIDAD HEMISFERICA EN UNA PERSPECTIVA CHILENA

GUILLERMO HOLZMANN
Instituto de Ciencia Política
Universidad de Chile
e-mail: gholzman@abello.dic.uchile.cl

*Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies
Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois
September 24-26
1998*

I. INTRODUCCIÓN

La consolidación del MERCOSUR por una parte y el fortalecimiento de los procesos de consolidación democrática por otra, han motivado una creciente preocupación por la definición de esquemas de seguridad bajo una aproximación hemisférica. Esta tendencia surge del imperativo proveniente de los nuevos escenarios que surgen a partir del proceso de integración y relacionados con la necesidad de superar los conflictos históricos entre los países.

Estos conflictos han desarrollado una percepción de amenaza variable en el tiempo, la cual se intenta superar por la vía de acuerdos bilaterales o por el sometimiento de los diferendos limítrofes, por ejemplo, a tribunales internacionales o, simplemente, mediante mediaciones o arbitrajes. Con todo, lo relevante es que de alguna manera los acuerdos comerciales y económicos exigen una respuesta política que no puede ser desconocida, obligando a los Estados miembros de estas iniciativas a articular una posición oficial al respecto.

En este contexto, se ha manifestado la posibilidad de establecer “Zonas de Paz”¹ asociadas a estos acuerdos de integración económica, dotándolos de una componente política evidente que no puede ser desconocida por los países firmantes. Esta tendencia define, entonces, la necesidad de preocuparse por la visión estratégica del proceso de integración y establecer su situación respecto a un probable esquema de seguridad hemisférica.

El objetivo del presente trabajo es establecer la relación existente entre MERCOSUR, las variables estratégicas presentes y su impacto en la posición chilena frente a esquemas de seguridad hemisférica.

¹ En la Cumbre de jefes de Estado de los países miembros y socios de MERCOSUR, efectuada en Ushuaia, Argentina, a fines del primer semestre de 1998, se estableció al MERCOSUR como Zona de Paz, comunicando tal hecho tanto a la OEA como a la ONU.

II. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES ESTRATÉGICAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Todo proceso de libre comercio y de integración supone la existencia de una interacción intensa entre los países participantes, que sumado a la identificación de los intereses y objetivos de los interactuantes, define la presencia de algún tipo de estrategia. En esta perspectiva, la estrategia emana como resultado natural de la voluntad que motiva la participación en este tipo de procesos.

Por su parte, la experiencia integracionista de América Latina desde los años sesenta y hasta bien entrada la década de los noventa estuvo supeditada al cumplimiento de ideales históricos bajo un fuerte influjo ideológico que reflejaban la pugna Este - Oeste. En tal situación, los intentos por integrarse resultaron condicionados por las opciones ideológicas, la precariedad de los sistemas económicos y por la falta de voluntad y condiciones políticas para llevar adelante un proceso de tipo complejo y total, como es la integración.

Al efecto, dichos procesos avanzaron en las áreas económica y jurídica, pero mostraron evidente falencias en el manejo de sus efectos sociales y financieros, sin mencionar la falta de “viabilidad política” o gobernabilidad democrática que surgía de las particulares realidades internas de cada país participante..

De esta manera, la realidad de América del Sur y de cada uno de sus países determinaba su posibilidad de desarrollo y limitaba sus opciones estratégicas² y acciones consecuentes para enfrentar los desafíos internos y aquellos provenientes de la interacción con con el sistema internacional.

En este sentido, las estrategias nacionales se desarrollaron a partir de los vínculos establecidos con determinados países líderes, desde donde se generaban las decisiones que permitían el establecimiento de interacciones con el resto de los países. Asimismo, era evidente de que gran parte de las estrategias asumían un “camino propio” orientado a superar las deficiencias estructurales en lo económico y lo social generadoras de una variedad de síntomas de inestabilidad política en cada país.

² La opción estratégica de cada país está definida por la existencia de objetivos de Estado asociados a metas. Si bien, en varios países los objetivos estatales se confunden con los programas de gobierno, en gran parte de ellos se opta estratégicamente por modelos o tendencias de tipo ideológico y/o económico determinando el desarrollo futuro de estas sociedades.

En este contexto, resulta imposible desconocer de que la visión de la historia de América Latina, y de su Cono Sur en particular, cambia radicalmente a partir de la desaparición de la Unión Soviética y la implantación de un esquema internacional que avanza a un ritmo de tiempo completamente distinto, donde las variables centrales son de tipo económico.

Este cambio en la esfera mundial conlleva, para los países de la región, nuevos desafíos que son impuestos desde el sistema internacional. Es notable el hecho de que no son los organismos internacionales tradicionales (OEA, ALADI, entre otros) los que imponen condiciones a los países de la región, sino que son instituciones financieras internacionales las que determinan los objetivos fundamentales que cada país debe conseguir.

Así, instituciones como el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y, particularmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI), establecen “imperativos estratégicos”³ a cada país con el fin inicial de “ayudarlos” a ser viables en el sistema internacional superando sus deficiencias estructurales relativas a los principales indicadores macroeconómicos. Sin embargo, en la práctica, la influencia que estos organismos mantienen sobre los Estados supera con mucho un mero objetivo económico, sino que se ha ampliado a las planificaciones de desarrollo interno e integración latinoamericana.

Un ejemplo de ello, es la decidida participación del BID en la evaluación y financiamiento de los llamados “Corredores Bioceánicos”, donde el impulso definitivo fue dado por este organismo internacional.

En este esquema, dichas instituciones (BM, FMI, BID) asumen y cumplen un rol que va más allá de la simple asesoría económica, pues en su gestión establecen e imponen prioridades, contratan o entregan los estudios preliminares de factibilidad política y económica, evalúan el impacto social y político de sus propuestas, sugieren alternativas específicas y, por si fuera poco, canalizan la entrega de recursos regulando el endeudamiento de los países.

En una palabra, estos organismos tienen la capacidad de decidir e imponer objetivos estratégicos a los Estados.

³ Este concepto surge del desarrollo de un trabajo de investigación más amplio y su utilización se refiere a las condiciones que el sistema internacional o los países líderes exigen a otros para establecer o aceptar su participación e interacción en el sistema internacional. A su vez, conlleva una acepción de estrategia que supera las visiones y conceptualizaciones que han sido tradicionales, y que subsisten en América del Sur, donde su uso ha estado más vinculada a cuestiones sociales o de desarrollo y de defensa.

La constatación de esta realidad se hace aún más evidente al señalar que el único documento que se entrega a los Jefes de Estado que participan en la VI Cumbre, realizada en el mes de noviembre de 1996 en Chile, y que no fue generado por ninguna instancia preparatoria de esta reunión es un Programa y Plan de desarrollo elaborado por el Banco Mundial, donde se establecen las prioridades y las acciones futuras que se esperan de cada Estado en el próximo quinquenio.

En consecuencia, al hablar de los “imperativos estratégicos”, nos estamos refiriendo a la existencia de condiciones y exigencias que emanan del sistema internacional sobre las cuales los Estados Latinoamericanos no poseen control alguno en su génesis. A su vez, ello implica que cualquier objetivo estratégico de un Estado supone asumir como base la presencia obligada de dichos imperativos para plantear sus acciones futuras⁴.

Colocado de esta forma, resulta fácil analizar el sistema político de cualquier país y reconocer la evidente disociación existente entre la dinámica que observa el Gobierno en sus decisiones y la dinámica (o estática) que muestra el accionar de los partidos políticos en cada sociedad. En el caso del Gobierno, éste se ve obligado imperativamente a mantener una visión futura - aunque sea cortoplacista - que le permita dar cumplimiento a las exigencias por medio de la aceptación de las propuestas provenientes del sistema internacional. En el caso de los partidos políticos, e incluso de la sociedad civil, su preocupación se encuentra, en general, en el pasado y se agota en el presente intentando identificar las estrategias futuras que ya están definidas y cuyo impacto en la sociedad los mantienen en una constante actitud reactiva.

Todo ello define una dependencia estratégica clara e inevitable. Los objetivos del Estado sólo son comprensibles para los agentes gubernamentales y para los protagonistas privados que interactúan con el sistema así establecido. Estos últimos, los empresarios, se constituyen en el elemento legitimador de la acción gubernamental en tanto y cuanto sus intereses son coincidentes.

⁴ Los efectos de tipo dominó de las crisis económicas mundiales son una muestra evidente de nuestra afirmación. La crisis mexicana que dio paso al efecto Tequila o la crisis asiática, dan cuenta de la manera en que se condicionan los créditos y ayudas, determinando no solo objetivos económicos sino que también políticos y sociales.

A. IMPERATIVOS ESTRATÉGICOS

El Nuevo Orden Mundial está marcado por la existencia de tendencias en los más diferentes aspectos, lo que de alguna forma es indicativo de la relatividad existente acerca del futuro como tiempo medible y controlable. Del mismo modo, ello expresa la emergencia de una incertidumbre política y económica que embarga a todos los países. Sin embargo, la relación tendencia versus incertidumbre nos previene acerca de la importancia de poseer mecanismos, procedimientos y sistemas decisionales en el nivel estatal más perfeccionados y acordes a las exigencias que impone el entorno internacional.

En efecto, el solo hecho de que podamos identificar estos imperativos estratégicos nos sugiere que su existencia se debe, en gran parte, a la incapacidad de los países latinoamericanos de reconocer el sentido y dirección de las tendencias mundiales donde cada país se inserta y la incapacidad de los Gobiernos de tomar decisiones oportunas para enfrentar con éxito las exigencias crecientes que provienen de la interacción con el sistema internacional.

Siendo así, los imperativos estratégicos no responden solamente a una voluntad expresa de determinado país líder o de algún organismo internacional interesado en controlar este Nuevo Orden, sino que es el resultado natural de la falta de visión y voluntad decisional de los gobiernos. No obstante, resulta obvio que al abrirse la interacción de los países a nivel mundial se definieron espacios de poder que fueron ocupados por aquellos países que pudieron visualizarlos. Por lo demás, la teoría nos informa que todo espacio de poder siempre será ocupado y aprovechado por quien tenga la capacidad de hacerlo. Obviamente, esa no es una capacidad natural de los países de América Latina⁵.

En un nivel más teórico, los imperativos estratégicos surgen como resultado de la solución de una falsa dicotomía, como es la de Cooperación - Conflicto. Ambos conceptos están lejos de ser antónimos o tener un sentido excluyente entre sí. La solución a esta falsa dicotomía que afecta la percepción estratégica de las instituciones tradicionales pasa por la presencia de una flexibilización que permita establecer los vínculos y sus límites.⁶

⁵ Las razones para ello son de diferente índole e intensidad, pudiendo identificar aquellas de tipo histórico, cultural y costumbres políticas asociadas al grado de socialización de cada sociedad.

⁶ Es una realidad evidente que Bolivia tendrá muy pronto un status similar al de Chile en el MERCOSUR. Igualmente, el ingreso de Perú se visualiza como inevitable. Ambos hechos

En efecto, la historia de los países latinoamericanos está marcada por una historia de conflictos de diversa naturaleza y tipo. Los hay desde los limítrofes entre países vecinos, hasta los de origen étnico al interior de algunas naciones. Por supuesto, los conflictos de tipo económico también se encuentran presentes a lo largo de toda la historia de nuestros pueblos.

Además, resulta evidente que los intereses específicos de los países latinoamericanos normalmente estaban disociados o en abierta oposición, siendo extraño encontrar objetivos, al menos complementarios, y voluntad política para desarrollo conjuntos, especialmente cuando se trata de países vecinos.

En el caso de los países paravecinales, era posible hallar posiciones de complementariedad que hacían posible una cierta correspondencia en algunos temas y visiones de Estado, pero cuya practicidad estaba supeditada normalmente a la existencia de una crisis política que afectase a alguno de los países.

En este esquema la cooperación se desarrolló en un ambiente de abierta desconfianza y carente de una voluntad política manifiesta, buscando más bien la concreción de una alianza estratégica en caso de conflicto bélico. Es evidente que todo ello ha tenido un vuelco en los últimos años.

Actualmente, la cooperación resulta inevitable si se quiere mantener una cierta posición en el sistema internacional, dada la incapacidad de nuestros países para sostener en forma permanente una posición autónoma y aislada en el concierto mundial.

En esta perspectiva, cada país ha debido buscar la forma de cambiar los énfasis de sus relaciones regionales, disminuyendo los espacios e intensidad de los conflictos cultural, histórico y económico, para dar paso a una cooperación que viene a significar una actitud de sobrevivencia en el sistema internacional.

De esta forma, el primer imperativo que sirve de marco o fundamento para los restantes está definido por la superación de esta falsa dicotomía existente entre cooperación y conflicto, que se expresa primero en el campo económico para luego desarrollarse en el plano político, social y militar.

En este marco, los imperativos estratégicos posibles de identificar son los siguientes :

1. EN EL PLANO POLÍTICO

DEMOCRACIA: La posibilidad de que un país participe e interactúe en el sistema internacional, pasa por que posea principios democráticos básicos en su sistema político, especialmente en lo referido a la existencia de varios partidos políticos, un sistema electoral que garantice los procesos electorales, una razonable transparencia en las decisiones gubernamentales y la aceptación de las responsabilidades internacionales.

DERECHOS HUMANOS: Una condición que emana del nuevo orden mundial como una reacción a la experiencia histórica, es la exigencia del respeto de los derechos ciudadanos. Esto debe entenderse en dos dimensiones distintas: la primera, en la sensibilidad y preocupación mundial por el respeto y protección de los derechos de las minorías y en la valoración de la persona frente al poder del Estado; y, segunda, como el estímulo necesario que todo Estado debe entregar a cada ciudadano para evitar que emigre a otros países, otorgándole oportunidades y protección necesaria para se desarrolle en su entorno natural.

2. EN EL PLANO ECONÓMICO

ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO: Todo Estado debe propender a establecer un sistema económico que sea compatible con el sistema económico mundial. Ello implica la decisión de realizar ajustes estructurales que permitan controlar las principales variables macro y microeconómicas en el ámbito estatal y privado, colocando especial énfasis en los equilibrios monetarios, en la relación deuda - reservas, en el flujo de comercio internacional, en la regulación de la inflación, en el control de las tasas de desempleo, etc. Como sea, el país que desee participar en el sistema internacional requiere mantener una economía nacional razonablemente sana y con capacidad para interactuar en un mercado mundial altamente dinámico y complejo.

Para ello, se debe contar con una élite tecnocrática capaz de asumir puestos de liderazgo y decisión alejados de las influencias políticas internas de cada país.

REGIONALISMO: La arquitectura de bloques comerciales exige a cada país su vinculación estrecha a la región a la cual pertenece. Este regionalismo resulta ser una condición orientada a establecer mecanismos de autorregulación entre los países de una región, como asimismo un parámetro comparativo y elemento catalizador para el desarrollo armónico de los países evitando la generación de desigualdades que puedan provocar

conflictos insolubles. En otras palabras, se exige profundizar un esquema de interdependencia regional que sea compatible con los imperativos políticos.

3. EN EL PLANO SOCIAL

SUPERACIÓN DE LA POBREZA: Cada país debe establecer políticas públicas tendientes a entregar oportunidades concretas, a través de la acción estatal con la cooperación internacional, tendiente a mejorar sustancialmente los niveles de pobreza existentes en la sociedad. Ello implica, a su vez, colocar especial énfasis en el mejoramiento en la distribución del ingreso y en el fortalecimiento de las políticas educacionales, preferentemente aquellas relacionadas a la capacitación, que permitan la integración al proceso productivo de los sectores marginados.

FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL: La generación de espacios de participación a nivel local y nacional que reflejen la diversidad y pluralidad de los componentes de la misma, constituye una exigencia básica para la obtención de un mayor consenso acerca del rol que le cabe al país en el concierto internacional. En este sentido, la participación social y política se relaciona con el fortalecimiento de la democracia y la participación en los procesos productivos, mejorando la comprensión de los procesos internacionales.

En similar sentido, importa mejorar los mecanismos de comunicación al interior de la sociedad y entre ésta y el Gobierno, de manera de facilitar la comprensión y participación en los procesos decisionales que importan a la sociedad civil.

4. EN EL PLANO DE LA SEGURIDAD

AMENAZAS COMUNES: El sistema internacional es, por definición, dependiente de la acción de los actores que participan en él. bajo esta perspectiva, la identificación de amenazas debe hacerse a partir de aquellas con capacidad de desestabilizar el sistema. En esta aproximación, las hipótesis vecinales o de origen histórico deben regularse en su nivel mínimo, y colocar el acento en aquellas capaces de impactar a todo el sistema. En este rango se encuentra el terrorismo, el narcotráfico y la inmigración. Por tanto, la exigencia para cada país es combatir dichas amenazas u otras similares que aparezcan, donde se pueda poner en serio riesgo la seguridad democrática de los países o la estabilidad del sistema. El caso más serio lo constituye, en este momento, el narcotráfico y, en segundo lugar, el terrorismo.

ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS: América Latina tiene una larga experiencia de asonadas militares o de intervención política de los militares. Frente a ello, resulta prioritario establecer el control civil de los militares y su plena sujeción a la voluntad presidencial. Asimismo, es importante influir en su sistema de enseñanza bajo la idea de civilizar su formación y alejar la posibilidad de golpes de estado, vinculándolos al desarrollo nacional y comprometiéndolos en la protección de la democracia.

SEGURIDAD HEMISFÉRICA: Los procesos de integración conllevan necesariamente la necesidad de plantearse los problemas de seguridad asociados a ellos. En este sentido, cada país debe poseer políticas claras en el ámbito de la defensa, lineamientos precisos en lo referente a su desarrollo tecnológico de aplicación militar y transparencia en su proceso decisional vinculado a la defensa. Asimismo, debe desarrollar acciones específicas de acercamiento con los países vecinos y desarrollar acciones de confianza con otras fuerzas. Por otra parte, organismos internacionales u otros países podrán realizar control y verificación de armamentos y proponer medidas específicas tendientes a evitar una carrera armamentista en la región. Con este fin, las adquisiciones militares que realice cada país serán reguladas en el acceso al tipo de tecnología, estableciéndose una relación positiva entre el grado de desarrollo económico y el tipo de material bélico al cual puede tener acceso. Con todo, no se permitirá la existencia de desequilibrios evidentes entre los países de una misma región.

B. LA SEGURIDAD EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El continente americano comparado con otras regiones del mundo, exhibe un bajo índice de conflictos interestatales. Sin embargo, también es cierto que uno de los patrimonios más celosamente acumulado por los Estados de esta región ha sido la mutua desconfianza. Todo esto se ha producido a pesar de las condiciones favorables para la paz y la integración que acompañaron el nacimiento de nuestras naciones.

El Embajador Argentino Sr. Hernán María Patiño Mayer ha descrito esta situación en un artículo aparecido en el diario "La Nación" de Buenos Aires⁷: *"Una asimilación casi mecánica del nacionalismo decimonónico de cuño europeo, asentado sobre la exclusión del diferente y el territorialismo, nos impidió gestar un "Nacionalismo Americano" que, por*

condiciones estructurales, debería haberse definido como un nacionalismo de asimilación. Países con profundas similitudes y muchos de ellos abiertos a la inmigración extrarregional, fueron incapaces de definir su nacionalidad desde una perspectiva propia y distinta de aquella que en Europa encontraba justificación en razas, lenguas, religiones y culturas marcadamente diferentes.

Fue así como los sueños de Bolívar, San Martín y Artigas fueron violentamente interrumpidos por caudillismos provincianos alimentados en la mayoría de los casos por ambición desmedida y la ceguera histórica.

Luego de casi dos siglos de acumulación de recelos, rencores y desaciertos, al fin del segundo milenio las democracias americanas se encuentran empeñadas en reencontrar el espíritu integracionista extraviado al comienzo de nuestra historia independiente. MERCOSUR, NAFTA, Pacto Andino, CARICOM, G3 y otros son títulos que expresan una voluntad de ... del tiempo perdido.”

Como se puede apreciar, en el proceso de integración, están presente permanentemente dos conceptos que, de alguna manera, aparecen como dicotómicos: la voluntad de asociarse de los países de la región, y las dificultades que presenta las situaciones internas de cada país; a lo anterior ahora debemos agregar el factor de desconfianza que surge cuando se comienza a estudiar el problema de la seguridad, sea esta nacional o colectiva. Esto no es de extrañar, considerando el vaivén político permanente entre la cooperación y el conflicto.

En este sentido, aparecen un sinnúmero de interrogantes cuando se trata este sensible tema de la seguridad. Algunas de ellas son: ¿la integración se opone al nacionalismo?, ¿la formación de una comunidad hace declinar el Poder Nacional de cada país?, ¿son complementarios la integración y la seguridad?, ¿cuál es el rol de las Fuerzas Armadas en estos procesos?. Las respuestas son difíciles de encontrar y seguramente objeto de muchos debates y discusiones que no se agotarán tempranamente.

El Dr. Leonardo Pablo Hekimián⁸, plantea que a cuatro años de haberse iniciado formalmente el MERCOSUR, el proceso se encuentra consolidado como opción estratégica

⁷ Es Embajador ante la OEA y se desempeña como Presidente de la comisión Especial de Seguridad Hemisférica de ese organismo.

⁸ Politólogo (UCA, 1988), Abogado (UCA, 1991), Diplomado en Integración Europea (Colegio de México, 1994). Actualmente se desempeña como Coordinador de Proyectos en el Ministerio de

en los países miembros, si bien es cierto con diferentes perspectivas en cuanto a su alcance, y con muchas dificultades técnicas y sectoriales, en alusión directa a las Fuerzas Armadas, aún cuando las de los cuatro países miembros plenos han expresado reiteradamente su intención de que la cooperación militar acompañe la coordinación política y la integración económica.

Otro estudioso del tema de la seguridad, el profesor Juan Rial⁹, sostiene que las Fuerzas Armadas del sur de América Latina, de los países del MERCOSUR y de Chile, que a pesar de no ser miembro del tratado de Asunción es considerado por razones estratégicas y geográficas, fueron creadas en tiempos que el Estado era mercantilista, y el régimen era de una república oligárquica. Los procesos de modernización de este siglo han obligado a las Fuerzas Armadas a admitir, según Rial, los procesos de democratización que llevaron a aceptar a los sindicatos como interlocutores legítimos de la protesta social cotidiana y a que el Estado se transformase en una organización de asistencia social.

Este cambio que ha experimentado el Estado, unido al proceso de cooperación e integración que predomina en el pensamiento político y económico de la región, ha hecho que hoy se le pida a las Fuerzas Armadas que se reduzcan y que recorten sus presupuestos, lo que es inaceptable para cualquier fuerza que surge y se crea dentro de determinado padrón, como es el caso de las nuestras, fundadoras del Estado nacional, definido por fronteras y con posibles conflictos con los vecinos.

El profesor Rial continúa su argumentación señalando que en la región las Fuerzas Armadas tratan de defenderse, refugiándose muchas veces en el mantenimiento de viejas organizaciones a las que económicamente ya no es posible mantener. En otros casos, se busca posesionar a las Fuerzas armadas haciendo audaces cambios que van desde la participación en procesos mundiales de mantenimiento de la paz, hasta cambios notorios en los procesos de socialización militar, especialmente en los curriculums de las academias de formación de oficiales.

Las presiones provenientes de la economía de mercado global de carácter neomercantilista, esto es fuera de los controles de los Estados - Nación, hacen la situación de

defensa, Investigador y Coordinador de eventos en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales ; Profesor Adjunto en la Universidad Católica Argentina.
<http://www.intr.net/mercosur/defensa.htm>. 12.05.96, 20 :56 :06

⁹ RIAL Roade, Juan, "Actitud de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR". Universidad de Montevideo, Uruguay, 1996.

las Fuerzas Armadas muy difícil, cuyo referente es precisamente el propio Estado. El problema pasa por sí para sobrevivir las Fuerzas Armadas deben aceptar misiones de tipo supranacionales, no amparadas por los ordenamientos constitucionales y legales, o llegar más lejos y aceptar la necesidad de constituir fuerzas de tipo regional.

Por su parte el General de División del Ejército del Brasil Sr. Gleuber Vieira, ha dicho que la actual integración, en sus diferentes expresiones, de los poderes nacionales en los cuatro miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), puede conducir a la construcción de un sistema colectivo de seguridad, pero considera que es conveniente que se involucren todos los países del área. Sin embargo, sostiene que un sistema de seguridad colectivo va en contra de la naturaleza si no es compatible con la cultura de los pueblos involucrados, por lo que no puede existir una comunidad de defensa sin una comunidad de valores. Recomienda que el incremento de la cooperación militar debe ocurrir en forma prudente “de manera que no atropelle el curso natural del proceso, en el que acompañan intereses económicos comunes ajustes políticos y psicosociales”.¹⁰

Comentando la exposición del profesor Rial, ya citado precedentemente, el Dr. Rosendo Fraga, del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría hace una comparación entre el proceso europeo y el MERCOSUR. Sostiene que en Europa fue primero la integración en el plano de la seguridad, a través de la OTAN, continuando con la formación de la Comunidad Europea en el plano económico, y que finalmente vendrá una integración en lo político. Estima que en el caso regional está primero la integración en lo económico; luego se puede avanzar en lo político y después, como una consecuencia de lo anterior, vendrá una integración en lo militar.

C. ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.

Las Fuerzas Armadas de los países del MERCOSUR tienen una larga tradición de relaciones de cooperación. Desde varias décadas se vienen realizando ejercicios combinados de fuerzas de los cuatro miembros, aún antes de avances integracionistas en otras áreas. Últimamente se ha destacado profusamente el ejercicio realizado entre las Armadas de

¹⁰ En el marco del Seminario “Hacia las Fuerzas Armadas del año 2.000”, Buenos Aires, Agosto 1993. El General Vieira es Subjefe del Estado Mayor del Ejército del Brasil.

Argentina y Brasil, en el cual la Aviación Naval Argentina operó desde el portaaviones de la Armada del Brasil, Minas Gerais.

Surge la pregunta: ¿Qué cambia entonces, en la relación entre las Fuerzas Armadas entre los países miembros del MERCOSUR?. La respuesta está en el nivel estratégico correspondiente a las relaciones de cooperación y conflicto que hemos venido teniendo siempre presentes a lo largo de este trabajo; no pasa por los aspectos meramente operativos y tácticos. El Dr. Hekimián plantea cuatro premisas para definir el rol de las Fuerzas Armadas en los procesos de integración.

Los procesos de acercamiento político y económicos son la mayor medida de confianza mutua que los países pueden emprender. El pacifismo unilateral es suicida, pero hacer converger los intereses propios con los de los vecinos es una de las mejores maneras de tender hacia la seguridad. Un claro ejemplo de lo anterior es la formación de la Unión Europea.

Donde los militares han sido tradicionalmente un factor de poder, como es el caso en nuestra región, se registra el hecho que las Fuerzas Armadas aparecen involucradas en el proceso de integración regional. Desde el comienzo del proceso se advierte que las Fuerzas Armadas como institución no se han opuesto abiertamente a estos procesos, y muy por lo contrario, se constata un creciente interés del personal militar por participar en él desde su área de competencia.

Esto fortalece la estabilidad y predecibilidad del proceso de integración, porque todos los actores relevantes del quehacer nacional participan del debate. No se debate el "si o no", o el "qué" de la integración, sino el "cómo".

La participación de los principales actores y temas en el proceso de integración no solo produce efectos en el interior de la comunidad regional, sino que contribuye a la definición de su proyección externa. La cooperación militar puede actuar como multiplicador de la capacidad defensiva de los Estados partes.

Son de particular relevancia los proyectos tecnológicos que pueden concretarse, si se dan los requisitos de voluntad política y confianza mutua que permitan avanzar en la investigación y desarrollo en materias de alta sensibilidad.¹¹

¹¹ HEKIMIAN, Leonardo Pablo ; Op. Cit.

D. LA INTEGRACIÓN, LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

La seguridad del Estado, considerada en el nivel estratégico es un estado o condición al que se llega cuando se dan las adecuadas respuestas para protegerse o resguardarse, con razonables posibilidades de éxito, ante agresiones, amenazas riesgos y conflictos, potenciales o reales, que ese Estado en particular podría enfrentar.

Del abanico de modelos de seguridad que se han formulado históricamente para dar respuesta a las necesidades de seguridad, surge actualmente una alternativa que es coherente y se corresponde con los procesos de integración, la “seguridad cooperativa”, concepto que implica, en lo básico, un esquema donde se establecen medidas de confianza mutua y mecanismos de prevención de conflicto entre los socios.

Este modelo es muy significativo e importante para el proceso integrador, considerando que va creando entre los países socios un ambiente de confianza que posibilita acciones combinadas. El éxito del modelo depende de la voluntad política y militar de avanzar decididamente a superar los ambientes de desconfianza. Para ello, la desaparición de las hipótesis de conflicto en el nivel estratégico resulta fundamental.

Aunque para muchos actores del sistema defensa, la posibilidad de superar la desconfianza históricas resulta ser un proceso complicado por su impacto interno en cada país, no cabe duda que en esta nueva etapa de intensa interacción multilateral, la proposición de modelos de seguridad quedan condicionados a la percepción de los Estados dentro de cada región y, a su vez, al rol que desee jugar Estados Unidos que normalmente marca las orientaciones a los países de América Latina en virtud de su nuevo rol de policía mundial.

Se debe tener en cuenta lo difícil, si es que no imposible, profundizar un proceso de integración y de cooperación multidireccional entre los Estados, mientras subsistan temores, desconfianzas o conflictos de carácter militar. De esto se desprenden dos consecuencias importante: Por un lado, las capacidades defensivas de los países se multiplica y consolidan a través de la combinación de fuerzas, y por otro, el multilateralismo, si es eficaz, aleja las probabilidades de una acción unilateral.

Por otra parte, es importante que exista un verdadero equilibrio de poder regional, entendiendo esto como la situación en que ningún Estado perciba amenazados sus intereses por la capacidad de otro Estado. Contribuye para que no se produzca un desequilibrio el que

no se sobredimensionen las capacidades ofensivas de los países, como también la manifiesta debilidad de uno de ellos, lo que se convierte en una vulnerabilidad de la relación interestatal

Un aspecto que tiene especial relevancia en las relaciones cooperativas en el ámbito militar es el mantener un alto grado de transparencia en las informaciones mutuas, como el fomento de los contactos personales e institucionales que forjan vinculaciones más sólidas entre las fuerzas de distintos países.

Todo esto no significa descuidar el deber y el derecho que tiene cada Estado de proveerse de una adecuada defensa, y en especial si entendemos por “Defensa” al conjunto de acciones, incluida el uso de la fuerza, que tiene por objeto la protección de los intereses vitales y estratégicos de un Estado a fin de garantizar su seguridad.

Las Fuerzas Armadas son una institución esencial del Estado, que como tales constituyen un elemento del sistema político y por lo cual están destinadas a jugar un rol importante en un proyecto de integración que involucra a toda la nación.

Finalmente , hay que considerar que para lograr una integración plena en el área estratégico militar se deben dar determinados presupuestos que garanticen la viabilidad de una asociación de cooperación internacional:

- Relaciones mutuamente satisfactorias entre los Estados partes.
- Posiciones claras, coordinadas y armoniosas en política exterior.
- Normas efectivas y organización vigente que contribuyan a un sistema de cooperación (mecanismos de solución pacífica de controversias, de intercambio de informaciones, de consulta, de colaboración en otras áreas, etc.).
- Convergencia de intereses de largo plazo (que prevalezcan sobre eventuales discrepancias coyunturales).
- Percepciones estratégicas compatibles, asimilables en cuanto a la identificación de amenazas y riesgos comunes y complementarios en lo referente a los problemas específicos que enfrenta el país.

Las medidas de confianza mutua en el terreno estrictamente militar, es una condición indispensable para que los avances en otras áreas de la credibilidad y confianza interestatal no se vean imprevistamente amenazadas. Si bien es cierto que las medidas de confianza no resuelven por sí mismas los conflictos, ayudan a eliminar percepciones erróneas y a crear un clima favorable para abordar las diferencias.

E. LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA

La seguridad hemisférica, en cuanto concepto, renació en la Cumbre de las Américas en 1994, donde Presidentes de América Latina efectuada recomendaron políticas a seguir para la construcción de una Seguridad Hemisférica Cooperativa. Augusto Varas la define como “un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales previene y contiene las amenazas o los intereses nacionales y evita que las percepciones, que de ésta tienen los diversos Estados, se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones”¹².

Las áreas que se identifican son las siguientes:

- ❑ Prevención de Crisis y mantención del Statu – Quo
- ❑ Modernización y Balances Regionales
- ❑ Medidas de Confianza Mutua
- ❑ Control y limitación de armamentos
- ❑ Desarme
- ❑ Regímenes de seguridad
- ❑ Respuestas bilaterales
- ❑ Institucionalidad de la Seguridad Hemisférica
- ❑ Involucramiento constructivo de los Estados Unidos y,
- ❑ Naciones Unidas

El concepto de Seguridad Cooperativa, como esquema hemisférico, y asociado a estas premisa recién enunciadas es indicativo de la existencia de una política continental cuya implementación será gradual acorde a las definiciones actuales de los problemas internacionales americanos; representa un cambio fundamental de perspectivas respecto de los que se observaron en la época de la Guerra Fría hasta bien avanzado el término de la década de los ochenta.

Esta concepción plantea un nuevo escenario donde la seguridad es definida como un instrumento para la construcción de una paz sustentable en beneficio de la comunidad

regional, la cual requiere el diseño de una estrategia conformada por la intensa red de relaciones políticas, económicas, militares y diplomáticas, tanto extranacionales como internacionales. En otras palabras, la seguridad hemisférica se percibe como un requisito indispensable para lograr el desarrollo de los países sin afectar su capacidad disuasiva frente a posibles amenazas o riesgos.

América Latina ha buscado por varias décadas esquemas de seguridad que, al final de cuentas, han resultado insatisfactorios. Ahora, el debate se centra en las posibilidades reales de lograr un esquema de esta naturaleza, para lo cual se ha privilegiado la búsqueda de acuerdos bilaterales para la realización de acciones concretas en este ámbito.

La relación bilateral permite consensuar posiciones sin riesgo de crear las condiciones para potenciales conflictos. Sin embargo, es posible identificar serias deficiencias y condicionantes en la implementación de un esquema de seguridad hemisférico.

Las deficiencias y condicionantes se pueden expresar en los siguientes aspectos:

- ❑ Necesidad de consolidar y/o fortalecer la democracia en cada uno de los países
- ❑ Alcanzar y mantener una estabilidad económica asociada a un crecimiento sostenido
- ❑ Generación de mecanismos para la superación de conflictos vecinales
- ❑ Imperativo estratégico de estar incorporado a los mercados globalizados
- ❑ Redefinición de las relaciones hacia y desde Estados Unidos, a partir de la realidad regional que afecta los intereses de la potencia.

En un nivel analítico, la Seguridad Hemisférica requiere la complementación de objetivos estratégicos previos que contemplen todas las dimensiones (política, económica y militar), de manera tal que permita definir un por qué, un qué, un cómo y un para qué, única manera de generar una estrategia integrada.

En este contexto, la definición de un concepto estratégico común resulta fundamental y central para avanzar hacia una Seguridad hemisférica. Dicho concepto implica la

¹² Varas, Augusto "La Seguridad Cooperativa de Post – Guerra Fría". En: Chile y Brasil, Desafíos de la Cuenca del Pacífico, Chile. Flacso

identificación de los intereses comunes y las diferencias para luego reunir los objetivos comunes y diferenciar aquellos que no lo son.

La posibilidad de establecer un concepto estratégico común pasa, necesariamente, por diseñar y consensuar los principios inspiradores, las normas comunes y consensuadas y el proceso decisional correspondiente, el cual debe ser compartido y, a la vez, interdependientes.

En la actualidad, la posibilidad de avanzar hacia un sistema de seguridad hemisférica depende exclusivamente de los Estados Unidos, por la sencilla razón de que en la región y en MERCOSUR en particular no existe una adecuada articulación y coordinación de los aspectos de seguridad asociados a sus intereses políticos, económicos, científicos y militares. Mientras esto no suceda la posibilidad de estructurar un sistema de seguridad hemisférica parece remota y distante, siendo parte de ingentes esfuerzos de teorización, como ha sido hasta ahora, y de muy difícil implementación concreta y real.

III. CONCLUSIONES

Los procesos de integración y de regionalización creciente con la consecuente formación de espacios económicos multinacionales generados en la Europa de la II Guerra Mundial, se extendió tanto en el mundo socialista como en el capitalista, en las áreas desarrolladas y retrasadas y es producto de una serie de factores difíciles de abordar unilateralmente. Nos referimos, entre otros, a la aplicación de formas cada vez más avanzadas de tecnología, a las ventajas que ofrecen las economías de escala y los mercados ampliados, a la necesidad de estructuración de sistemas productivos eficientes y generadores de fuentes de trabajo y bienestar, a la urgencia de contar con sistemas de “agregación de poder” que posibiliten una mejor inserción de los países integrados en el sistema internacional.

Cabe señalar, sin embargo, aunque parezca paradójico, que estos procesos de integración implementados entre las áreas y los países más dispares del planeta acusan niveles y objetivos muy diversos, que van desde esquemas avanzados de integración económica y de concertación política, como los europeos, hasta formas de cooperación y de integración comercial y de ampliación de mercados tales como las Africanas y Latinoamericanas.

Por otra parte, debemos considerar que los países de América Latina, ubicados en los niveles más bajos de influencia en el sistema internacional y con tendencias casi cíclicas a períodos de inestabilidad política, ven aumentar su vulnerabilidad con la consiguiente pérdida de su capacidad de autodeterminación real.

La adopción de políticas comunes, fundada en la existencia de problemas e intereses comunes para lograr objetivos comunes, constituye un desafío y, por tanto, una opción de “agregación de poder” cada vez más aceptada y expandida en el mundo.

La integración resulta ser la alternativa de América Latina en un esquema cada vez más interdependiente, y en torno a ella los imperativos estratégicos surgen como los objetivos que cada país debe asumir y adecuar a su realidad.

La existencia de estos imperativos, implica reconocer, en alguna medida, la existencia de una incapacidad gubernamental para determinar sus propios objetivos estratégicos.

Los países de América Latina suelen tener una mejor visión estratégica del pasado y del presente, pero muestran una clara dificultad para proyectar un futuro en forma autónoma. Las variables estratégicas principales que permiten evaluar el proceso de integración y a cada país, son Productividad, Competitividad y Flexibilidad. Estos conceptos se aplican a todas las áreas, la política, la económica, la social y la militar. En este último caso, la defensa produce condiciones de seguridad y debe hacerlo acorde a las exigencias del sistema internacional, pero debe ser bajo un esquema de competitividad, la ecuación de ambos conceptos produce la disuasión (lo cual ya implica una redefinición).

Igualmente la democracia debe producir participación y decisiones, la economía debe producir bienestar y lo social debe producir oportunidades. A su vez, cada uno debe identificar una competencia intrasistema y otra competencia extrasistema, la suma de ambas se denomina competitividad.

En lo militar, llegar a grados de integración efectivos, como la creación de mandos unificados, o aún la conformación de unidades conjuntas parece un propósito lejano. Los países del MERCOSUR, que tienen ejércitos con dispositivos y despliegues que han cambiado poco desde fines del siglo XIX, que en su gran mayoría desconocen los principios del accionar conjunto de las fuerzas, todavía tienen que recorrer un camino importante en su reforma interna antes de pensar en una integración.

Sin embargo, la cooperación de los países del Cono Sur debe indudablemente ocurrir en todos los campos del poder, incluyendo el militar, lo que en el futuro puede llevar a constituir un eficiente “Sistema de Seguridad Colectiva”, producto del consenso de sus participantes.

Finalmente, las crisis y los desafíos actuales que enfrentan los estados actuales los llevan a buscar nuevas formas de concertación con socios asimilables que les permitan ser realmente efectivas su esencia soberana. En este contexto, tiende a afirmarse la idea de la necesaria complementariedad entre Seguridad, Defensa e Integración.

La seguridad hemisférica no tiene mayor sentido sino está relacionada con una estrategia compartida por los Estados de la región, incluido Estados Unidos. Del mismo modo, la integración no tiene mayor sentido si no está asociada a objetivos y metas específicas en cada Estado. La integración no es un sueño, ya es una realidad y como tal exige un esquema de seguridad creíble y compartido por los todos los países.

La senda de la flexibilidad es una estrategia que no se puede desconocer para superar la dicotomía entre conflicto y cooperación. Al efecto, aparece como la única forma razonable para encarar una diversidad de objetivos e intereses. Las capacidades de Chile y su posición de liderazgo dentro del concierto latinoamericano nos sugiere una cierta certeza de que no podemos ser forzados a ir donde no queramos, pues ya estamos en la senda correspondiente a los imperativos estratégicos.

A su vez, no podemos obviar que en el futuro inmediato más países se sumaran a las iniciativas integracionistas en la Región y en el mundo, y entre ellos nuestros vecinos y paravecinos. Estos desafíos no se pueden soslayar. Debemos responder o decaer. Todas las estructuras, mentales o institucionales, de tipo inflexibles y de alto costo de mantención están desmoronándose frente al resto de la competencia. Y esto es estrategia. La productividad es una variable estratégica que emerge en una amplia gama de dimensiones que debemos ser capaces de entender, comprender y visualizar.

El análisis de este tema es apasionante por sus implicancias futuras, más que por la capacidad de entender lo que ya pasó. Este primer intento de carácter exploratorio nos plantea una serie de dudas e interrogantes que deben ser asumidas a la brevedad por otros trabajos.

Septiembre, 1998.