

Seguridad y Defensa Regional al fin del siglo XX

Pedro Villagra Delgado*

** Miembro Permanente del Servicio Exterior de la Nación.*

Consideraciones generales:

La década que concluye con el fin del milenio se inició con un optimismo desbordante, con características iluministas y wilsonianas, basado en que el fin de la guerra fría creaba las condiciones para poner fin a conflictos y tensiones de décadas o siglos entre Estados o pueblos. El fin de la confrontación este-oeste, con el triunfo de la concepción democrática occidental, era visto como una panacea superadora de todas las demás diferencias. La caída del muro de Berlín era el heraldo que anunciaba una era de acercamiento, amistad y concordia en todo el globo.

Ese optimismo globalizador -que la realidad se ha encargado de moderar- hizo que a principios de la década de 1990 se atribuyese también al fin de la guerra fría la creación de condiciones para un mejor relacionamiento entre los países de nuestro continente. Esa visión ignoraba que el acercamiento entre los países latinoamericanos había comenzado en la primera mitad de la década de 1980, en medio de la intensificación de la guerra fría y anticipándola en varios años.

El clima propicio para ese cambio no se vinculaba directamente a la guerra fría, sino más bien al retorno al poder de gobiernos democráticamente elegidos, con sus consecuencias de vigencia del estado de derecho, transparencia, respeto a los derechos humanos, ejercicio de libertades, etc. Esto, que en América Latina comenzó a hacerse realidad a mediados de los 80, se convertiría luego en el emblema del fin de la guerra fría en Europa oriental. En ese sentido podría decirse que América Latina preanunció el fin de la guerra fría con su recuperación democrática.

Fue durante los tensos años finales de la guerra fría y no a su fin que tuvieron lugar los primeros ejercicios para construir nuevas relaciones cooperativas entre los principales países latinoamericanos.

Un claro ejemplo de ello fue la creación del Grupo de Contadora, por parte de cuatro Estados democráticos latinoamericanos. Su objeto era procurar resolver la crisis de América Central desde una óptica regional, democrática y pluralista, sustrayéndola de la lógica del enfrentamiento este-oeste que planteaban tanto los EEUU, por una lado, como Cuba y la URSS por el otro.

A este mecanismo y su lógica se le sumaron luego otras recientes democracias de la región, convirtiéndose en el Grupo de Río.

Esas acciones contribuyeron a la solución de la crisis centroamericana, evitando una confrontación bélica generalizada. Pero además, de su ejercicio surgió un mecanismo de coordinación política en pro de la democracia para América Latina en el que puede ubicarse el embrión de muchos de los acercamientos posteriores. Contribuyó a que coordinar políticas y a establecer objetivos comunes se volviese algo habitual.

Este antecedente tiene también importancia histórica como demostración que, en el hemisferio occidental, la búsqueda de soluciones democráticas a las tensiones no fue parte del fin del guerra fría en Europa sino que la antecede en varios años.

La afirmación anterior no pretende minimizar el impacto positivo que el fin de la guerra fría tuvo en la paz y seguridad internacionales. Aún mecanismos de coordinación pre-existentes como el mencionado del Grupo de Río y los acuerdos que pusieron fin a la crisis centroamericana (Acuerdos de Esquipulas), concluidos -y en gran parte implementados- antes de la caída del muro de Berlín, se vieron fortalecidos por el nuevo escenario internacional. También contribuyó a fortalecer el proceso de democratización que ya estaba en marcha en América Latina.

En el proceso democratizador del hemisferio debe tenerse también presente que, desde fines de la década de 1970, los Estados Unidos, en un importante cambio de política, apoyaron activamente la promoción y defensa de gobiernos democráticos, lo que contribuyó de modo decisivo al surgimiento y consolidación de éstos.

Esto ha llevado a que hoy exista una circunstancia positiva inédita en la coincidencia de valores entre la mayor parte de los países de la región y los EEUU. Ello ha favorecido un diálogo más maduro y menos confrontacional que en el pasado.

Democracia e integración:

Dos procesos han tenido una influencia decisiva en los desarrollos políticos de América Latina desde inicios de la década de 1980: el retorno a la democracia representativa y la integración regional.

Esos dos fenómenos han influido de modo favorable en prácticamente todos los campos de las vidas de nuestros países, incluidas la seguridad y la defensa.

Democracia:

Se sostiene que las democracias no inician guerras de agresión a otras democracias y la historia demuestra la validez de tal afirmación. Es lógico entonces concluir que la seguridad de un país se ve fortalecida si sus vecinos son Estados democráticos.

La explicación a este fenómeno político reside en que la naturaleza y estructura de funcionamiento de las democracias representativas requiere debate, transparencia, responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados por sus actos de gobierno, vigencia del estado de derecho, respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, etc. El proceso de toma de decisiones en una democracia involucra a muchos actores, entre ellos a la opinión pública, que ejerce un rol preponderante al hacer objeto de debate la adopción de decisiones fundamentales.

En una democracia hay mucho menos lugar que en un gobierno autoritario para decisiones apresuradas o inconsultas sobre temas esenciales, vg. los que involucran a la seguridad y la defensa. Los períodos de reflexión que la naturaleza misma del sistema brindan, fortalecen la raíz esencialmente pacífica de la democracia. El sistema presupone la transparencia.

Como sucediera en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, el retorno de la democracia en América Latina llevó al poder a políticos con concepciones modernas del Estado y de las relaciones internacionales. Ello se refleja en que sus dirigentes comparten criterios sobre el mundo y la región. La cantidad de coincidencias y acuerdos logrados en los últimos años en todos los campos, incluida la seguridad y la defensa, es clara prueba de ello.

Las democracias tienden a ver al mundo como una oportunidad y no como un riesgo. Generan un auténtico intercambio de ideas entre sus dirigencias, que se ve potenciado por la afinidad natural que crea la defensa de

valores compartidos.

Integración económica:

La integración económica es el otro gran pivote del acercamiento entre los países del sur de continente.

Este proceso impulsado por la Argentina y el Brasil a partir de 1985 y concretado en la constitución del MERCOSUR con el Tratado de Asunción, presupone la existencia de gobiernos democráticos como fue explicitado en la Cumbre del MERCOSUR celebrada en Ushuaia en julio de 1998.

El MERCOSUR, a pesar de los avatares propios de todo proceso de integración complejo, representó un cambio definitivo en la percepción mutua entre estos dos países y estimuló a que la región toda percibiera que el acercamiento y la integración marcaban el camino hacia el futuro.

La base de la integración es que las rivalidades dejan lugar a las coincidencias. El vecino deja de ser un competidor para convertirse en un socio.

Implica abandonar la noción de que resulta conveniente que nuestro vecino/competidor sea débil, pobre, atrasado, etc., porque ello aumenta nuestra seguridad al disminuir el riesgo que ese vecino/rival representa.

La integración trae consigo coincidencias en una serie de campos. Los intercambios económicos y comerciales dejan de ser concebidos como de suma cero. Los vecinos/socios se compran y venden bienes y servicios que les son mutuamente necesarios, contribuyendo así a optimizar la actuación económica de ambos y por ende su bienestar. Está en el interés de cada vecino/socio que los demás tengan éxito, que sean prósperos, fuertes, desarrollados, porque la interrelación beneficia a todos.

Las implicancias de este cambio de enfoque en la seguridad y la defensa son evidentes. El rival de antaño se convierte en el aliado de hoy, con o sin instrumentos legales que así lo determinen.

En el espacio de MERCOSUR y sus socios Bolivia y Chile se está viviendo un proceso de crecimiento de las inversiones y de las relaciones comerciales y económicas en general, sin precedentes. Ello se da en el contexto y

es consecuencia del proceso de integración. Este, por su misma naturaleza, conduce a la fijación de políticas comunes en todas estas materias. Los altibajos por los que el proceso pasa no modifican la tendencia a la consolidación, de modo similar a como sucedió en la Europa de la posguerra.

El entrecruzamiento de inversiones, provisión de servicios, instalación de empresas de un país en otro, facilitado por el proceso de integración, produce además el efecto de que se crea un interés en los inversores y en la población en general que se beneficia de estos intercambios, en que no haya conflicto entre el país de origen de la inversión y aquel donde aquellas se encuentran.

Pero el aumento cuantitativo de las relaciones económicas comporta también un mayor relacionamiento en temas políticos, institucionales, culturales, sociales, etc. Los aspectos de seguridad y defensa han comenzado paulatinamente a acompañar esta tendencia.

Este proceso se nutre no sólo del apoyo de las dirigencias políticas sino que cuenta también con un amplio consenso a nivel popular en los países involucrados y ello, sumado a la coincidencia de la evolución de las relaciones internacionales el mismo sentido, augura que difícilmente la situación vaya a revertir a la previa de antagonismos y competencias estériles. Hoy parece evidente que la integración con los vecinos añade a las potencialidades como actor global de cada uno de los socios.

El establecimiento de coincidencias y puntos en común en todos los campos que acompaña al proceso de integración no tiene por qué borrar los distintos matices propios de las distintas historias y experiencias de cada país, así como de sus potenciales económicos, geográficos, etc. La integración no persigue la desaparición de la enriquecedora diversidad nacional, sino aumentar la fortaleza del conjunto respetando aquella.

Seguridad en democracia e integración:

Como queda dicho, los movimientos hacia la democracia y la integración en América Latina anteceden al fin de la guerra fría. Sus raíces están por lo tanto fuera de aquellos procesos esencialmente externos, aunque son sin duda influidos por ellos. Esto podría otorgarles mayor solidez y capacidad de evitar verse afectados negativamente por cambios fuera del hemisferio.

La consolidación de estos dos aspectos que hacen a la realidad presente de América Latina nos lleva a

replantearnos los modos de garantizar la seguridad y la defensa de la región.

Las estructuras militares y de seguridad tienen entre sus principales razones de ser tradicionales la protección del espacio donde se desenvuelve la acción económica del Estado y de los recursos involucrados en ese proceso. Entre las más modernas se incluye la protección de determinados valores en ese espacio. La integración hace que el espacio deje de ser exclusivamente nacional para extenderse al nuevo espacio integrado. Así como es del interés de cada país integrado el éxito económico de sus socios, también lo son la seguridad y la defensa de sus territorios, recursos y valores.

En una democracia los intereses nacionales que la defensa debe proteger no deben definirse en términos exclusivamente militares, sino que deben comprender los valores básicos de la sociedad, especialmente la preservación y fortalecimiento de la democracia, los derechos y libertades fundamentales y el bienestar de la población.

El fortalecimiento de un clima de paz y seguridad internacionales que facilite el desarrollo del comercio y los intercambios culturales, tecnológicos, científicos, etc., con el resto del mundo, constituye también un interés de los países del sur del continente y por ello su política de defensa debe también tender a consolidar tal objetivo. La participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas es uno de los modos de hacerlo.

Hacia la institucionalización:

Así como en el campo económico se adoptaron normas, instituciones y mecanismos que permiten avanzar en la integración y consolidar sus resultados, llegará el momento donde en otros campos, como la seguridad y la defensa, será necesario adoptar medidas similares.

Una creciente institucionalización de las relaciones en materia de seguridad y defensa es el corolario lógico de una mayor integración en otros campos. La seguridad y la defensa no pueden sino acompañar aquel proceso. Una mayor integración económica, cultural, física, etc., no es compatible con la percepción de que los Estados que se integran continúan representando un riesgo militar o de seguridad entre sí.

El interés nacional de los miembros del MERCOSUR y sus países asociados parece indicar que el creciente

relacionamiento favorece el desarrollo y el progreso de todos. Si ello es así, la seguridad y la defensa deben contribuir a fortalecer tal proceso y quizás llegará el momento en que también deban integrarse. La oportunidad y alcances deberá definirse de acuerdo a lo que sea aceptable para todos los socios. El proceso puede ser gradual y asimétrico, avanzándose más con los que sea más posible hacerlo.

En este proceso es esencial la transparencia para la generación de confianza entre los socios. Ello debe alcanzar a todos los ámbitos, aún los más sensibles. El éxito dependerá en gran medida de la voluntad política de avanzar en estos aspectos. Un ejemplo en este sentido lo constituye el proceso desarrollado entre la Argentina y el Brasil para abrir mutuamente sus programas nucleares y que constituyó un paso decisivo en el fortalecimiento de la confianza mutua.

El MERCOSUR no tiene instituciones formales de seguridad y defensa ni ha sido concebido en su origen para tenerlas. Lo mismo sucedió con la CEE y luego con la Unión Europea. No obstante, existe una concertación creciente entre países como la Argentina, Brasil y Chile en esos campos y todo apunta a desarrollos futuros más estructurados.

Los mecanismos que se creen -que en las primeras etapas no necesariamente deben ser formales, con calendarios fijos o estructuras establecidas- deben producir resultados y servir para profundizar el diálogo y realizar acciones concretas.

Su necesidad o conveniencia irá surgiendo de la propia dinámica de la relación en todos los niveles, sean oficiales, empresariales, académicos, estudiantiles, etc.

El establecimiento de mecanismos no debe ser visto como un fin en sí mismo ni sólo como un ejercicio de relaciones públicas -por importantes que éstas sean- sino que deben servir para producir avances reales.

Casos concretos:

A título de ejemplo y sin que la mención pretenda ser exhaustiva, en el ámbito del proceso de integración del Cono Sur merece citarse la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, suscripta en Ushuaia en julio de 1998. Ella representa un importante paso inicial en el sentido de definir puntos básicos de acuerdo entre todos los socios.

Esta Declaración Política se suma a las acciones emprendidas a nivel bilateral en materia de seguridad y defensa, que aquella insta a fortalecer y a promover su progresiva articulación.

Para ejemplificar en este artículo con el caso argentino, pueden citarse los mecanismos establecidos con el Brasil y con Chile, por ser los que han adquirido una estructura institucional más consolidada. Además, a nadie puede escapar el valor emblemático que tiene el nuevo enfoque en materia de seguridad y defensa con estos vecinos, como prueba de los cambios sustantivos producidos en la región en esta materia.

En 1995 se estableció un Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno, integrado por las Cancillerías y los Ministerios de Defensa de ambos países. Este mecanismo ya ha celebrado siete reuniones, en las que se acuerdan y coordinan políticas en la materia. Desde 1997 se instituyó un sistema anual de reuniones entre los Cancilleres y Ministros de Defensa de ambos países. Reuniones Interconsultas de los Estados Mayores aportan propuestas y acciones concretas para el análisis de ambos mecanismos políticos. A su vez, existen actividades académicas sobre temas de seguridad y defensa que también nutren el sistema.

Los resultados de estas acciones argentino-chilenas se han visto reflejados tanto en aspectos estrictamente militares, como la realización de ejercicios militares conjuntos, como en enfoques políticos comunes tales como la presentación común de ambos países ante la III Conferencia de Ministros de Defensa de la Américas celebrada en Cartagena de Indias en diciembre de 1998 y en proyectos de largo alcance como la solicitud de ambos países a la CEPAL para que elabore un estudio que permita homogeneizar el método para medir los gastos de defensa y, por ende, las informaciones que se proveen sobre la materia. Esta última constituye un ejemplo de los avances realizados en medidas de fomento de la confianza y se aspira a que los resultados de este estudio promovido por la Argentina y Chile sean de aplicación a todos los países del continente.

Entre la Argentina y el Brasil existen mecanismos informales de coordinación desde hace varios años y contactos de cooperación entre las fuerzas armadas que llevan varias décadas. De 1995 a 1997 operó un mecanismo de consulta informal a nivel de Ministros de las áreas encargadas de las relaciones exteriores y de la defensa. Este fue formalizado en Rio de Janeiro en abril de 1997 por los Presidentes Menem y Cardoso. Se estableció un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación sobre estos temas a nivel ministerial y un Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico que actuará como órgano ejecutor y proponente.

Entre los logros de los acercamientos argentino-brasileños pueden citarse la realización anual, alternativamente en el territorio de cada país, de los ejercicios militares «Cruz del Sur», con importantes desplazamientos de efectivos de los ejércitos de ambos países. De estos ejercicios participan también efectivos del

Paraguay y del Uruguay. Las Armadas, por su parte, realizan también ejercicios como los «Araex» y «Fraterno».

El progreso en las relaciones militares con Estados vecinos podría quizás ser mayor si se dispusiese de presupuesto suficiente para crear unidades conjuntas o participar en forma conjunta en OMPs.

Por otro lado, las excelentes relaciones forjadas en estos últimos años tienen a veces el efecto de no estimular el llevar a cabo nuevas acciones que requieran inversiones, sobre todo en un contexto de fuertes recortes presupuestarios, al no ser percibidas como necesidades urgentes

También en el ámbito hemisférico han tenido lugar avances institucionales a través de la creación de un foro específico en el marco de la OEA, la Comisión de Seguridad Hemisférica. Este órgano tuvo un papel central en la formulación de medidas de fomento de la confianza continentales a través de las Declaraciones de Santiago de 1995 y de San Salvador de 1998. Estas medidas de fomento de la confianza identificadas se recomiendan para ser aplicadas por los Estados de la región en sus relaciones entre sí. En los mecanismos bilaterales descritos, la Argentina las ha puesto en práctica. La Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, insta a avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación.

Al presente, la Comisión de Seguridad Hemisférica se encuentra abocada a la identificación de modos de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica, conforme le fuera encomendado por II Cumbre de las Américas celebrada en Santiago en abril de 1998 y por la Asamblea General de la OEA celebrada en Caracas el mismo año. El análisis de los nuevos conceptos de seguridad forma parte de su agenda.

Esta constituye una excelente oportunidad para reevaluar los mecanismos de seguridad de la región a fin de adaptarlos a las circunstancias y desafíos del siglo XXI. Se abre una novedosa agenda que podría llevar a repensar y/o reformular instituciones como el TIAR. Podrían también analizarse los problemas planteados por las denominadas nuevas amenazas o nuevos desafíos a la seguridad, distinguiendo la seguridad de la defensa, así como la oportunidad y conveniencia del empleo del instrumento militar para enfrentarlos. Fortalecer y dar mayor contenido a la noción de seguridad cooperativa sería otro tema posible de este temario.

Conclusiones:

El avance en el fortalecimiento de la confianza entre los países del denominado «Cono Sur» en los últimos dos

decenios ha sido notable.

Para ello fue fundamental un cambio radical de percepción: de considerar a los vecinos como rivales se ha pasado a verlos como socios. De considerarlos como un riesgo a que sus riesgos son en gran medida también nuestros.

La democracia y la integración han sido cruciales para que esto suceda y son esenciales para que la tendencia continúe.

Lo que mejor garantiza hoy nuestra seguridad no es la adquisición o desarrollo de poderosos y sofisticados sistemas de armamentos, sino la excelente relación de amistad con los países vecinos, la transparencia y previsibilidad que otorgan sus regímenes democráticos y el nuestro hacia ellos, el creciente relacionamiento en todos los campos, y la convicción de que estos cambios no son circunstanciales sino que se basan en acuerdos e intereses de largo plazo que nutren y nutrirán las relaciones entre nuestros países y pueblos en el siglo XXI. Esos vínculos serán cada vez más estrechos. No nos sentimos amenazados por ningún vecino y tenemos la certeza de que ninguno se siente amenazado por nosotros. Es ahí donde debemos encontrar la base de la seguridad regional.

Cuando prevalece la visión del vecino como un potencial riesgo de seguridad la respuesta natural será el establecimiento de mecanismos de seguridad que apunten a defenderse de él. En un esquema donde esa percepción del vecino como riesgo es reemplazada por una de asociación, la respuesta de seguridad apropiada no será ya a través de aquellos mecanismos, por cuanto deja de ser fuente del peligro. La dimensión de seguridad *vis a vis* los vecinos se modifica sustancialmente en su enfoque y, consecuentemente, en sus respuestas. Para ello hay que diseñar nuevos mecanismos de seguridad y defensa que tomen en cuenta la nueva realidad.

Hace escasas dos décadas pensar en armonizar y especializar tareas, optimizar la adquisición y uso de recursos, racionalizar y complementar industrias vinculadas a los sectores de seguridad y defensa, etc., de modo similar a lo realizado en otras regiones del planeta, hubiese parecido un ejercicio de ciencia ficción. Hoy esos conceptos están aún en el campo de las ideas, pero a nadie sorprenden. Al contrario, existe una creciente sensación de que su realización es sólo cuestión de tiempo.

Esa voluntad de acercamiento y coordinación con los vecinos es hoy compartida por gobernantes y gobernados, gobierno y oposición. Estamos frente a uno de esos temas centrales donde es posible y deseable construir políticas de Estado.

La visión de este artículo presenta un enfoque básicamente optimista. No hay en ello voluntarismo porque no parte de la base que lo que queremos necesariamente sucederá, pero sí voluntad de realización porque para que sucedan determinadas cosas es menester quererlas y trabajar para su concreción.

Hoy no parece una utopía el hacer realidad para toda la región el objetivo inicial de la independencia de las naciones hispanoamericanas: alcanzar un destino común en libertad.