

Seminario Seguridad Transnacional y Gobernabilidad

14 al 17 de noviembre en Montevideo, Uruguay.

Omar Martin

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

LA DEFENSA REGIONAL Y EL MERCOSUR

I. Introducción.

El MERCOSUR avanza hacia un escenario de integración en la región. Las crisis vividas por algunos de sus integrantes, hizo dudar en algún momento sobre la perdurabilidad de los postulados del Acuerdo de Asunción, pero justamente la paulatina superación de esas crisis, preanuncian la solidez de esta nueva institución comunitaria de naciones.

Y ha avanzado más allá de lo propuesto originariamente. Bajo el paraguas del MERCOSUR se está constituyendo un nuevo orden regional. En sucesivas reuniones de ministros y reuniones especializadas se ha llegado a establecer mecanismos y regímenes comunes respecto de educación, circulación de personas, intercambio de información, etc.

2. Antecedentes y situación actual

El objeto casi excluyentemente económico de la concepción del MERCOSUR suele ser un obstáculo al momento de diseñar bajo su paraguas políticas y acciones comunes de seguridad y defensa, que implican un retoque al concepto de la soberanía nacional en países con una larga tradición.

Con respecto al tema de seguridad pública (en su aspecto exclusivamente policial) ha habido un importante desarrollo de la cooperación regional, pese a la carencia de previsión alguna al respecto en las normas que rigen el MERCOSUR.

Dicha cooperación, se manifestó con la constitución del Comando Tripartito para cumplir funciones de seguridad en la Triple Frontera, y con el Acuerdo sobre

Seguridad de la Triple Frontera (1996), la creación de la Reunión de ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente, por decisión 7/96 del Consejo del MERCOSUR, el Acuerdo 1/98 (intercambio de informaciones de seguridad); 2/98, (Plan General de Seguridad de la Triple Frontera); 5/98 (Plan General sobre Cooperación y Asistencia Recíproca en materia de Seguridad Regional en el MERCOSUR); etcétera.

Sin embargo, en materia de defensa, la estructura del MERCOSUR no experimentó cambios, no obstante la profusa actividad bilateral (en particular desde Argentina).

En esta materia, desde la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña (30-11-1985) se profundizó el intercambio de cursantes para los respectivos institutos de formación y perfeccionamiento y de oficiales para intervenir en misiones internacionales de preservación de la paz, ejercicios combinados con fuerzas terrestres, marítimas y aéreas y proyectos de cooperación en materia de producción para la defensa.

Se firmaron acuerdos en materia nuclear –Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña- (28/11/1990), Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear (Guadalajara, 18/07/1991); se creó la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares; el Acuerdo Cuatripartito para la Aplicación de Salvaguardias; la promoción de enmiendas y firma por parte de la Argentina, el Brasil y Chile del Tratado de Tlatelolco (1992)–; y, de la Declaración de Mendoza sobre no utilización de armas químicas y bacteriológicas, etcétera.

También se destaca la creación entre la Argentina y el Brasil del Mecanismo de Consulta Política (1994) constituido por los ministros de Relaciones Exteriores y posterior incorporación de Defensa.

Entre la Argentina y Chile, se crea el Comité Permanente de Seguridad, formado por representantes de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa y de sectores académicos (1995).

Recientemente Argentina y Bolivia crean el Comité Permanente de Seguridad (2004) El respaldo oficial desde Argentina hacia un mecanismo de tal naturaleza se observa en el artículo 7° de la Ley 24.848 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas que impone a los niveles de conducción y estratégico analizar “a nivel internacional el probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del Mercosur”.

A su vez las comisiones de Defensa y Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados de Brasil y de Argentina acordaron “generar un espacio de consulta y formular propuestas conjuntas de integración”.

3. Precondición: coordinar las políticas exteriores

Es condición necesaria la *coordinación de las políticas exteriores de los países integrantes*.

Se trataría de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, dotada de un pequeño órgano permanente en la Secretaría Política y Comisiones de Trabajo, para la búsqueda de consensos sobre las cuestiones fundamentales.

El mecanismo propuesto crearía una instancia que dificultaría la adopción de actitudes individualistas o discordantes.

4. Un posible sistema de integración para el MERCOSUR.

Un sistema posible de defensa colectiva para el MERCOSUR es el que está instrumentando la Unión Europea.

La necesidad de brindar estabilidad a la región determina la necesidad de la coordinación de las políticas exteriores y de defensa regionales y de la progresiva integración.

Los países integrantes del MERCOSUR cuentan con la garantía del TIAR y el sistema hemisférico de defensa. Tal garantía se revela insuficiente ante la posibilidad de conflictos de intereses entre miembros del MERCOSUR y aliados de la potencia hemisférica, como sucedió en el Conflicto Malvinas.

Los países de la región enfrentan individualmente costos significativos y resultados poco satisfactorios en materia de capacidades de defensa; situación que podría modificarse, en caso de lograr la integración.

El sistema no debería contener ningún propósito agresivo ni de proyección de poder. Debería mantenerse la exclusión de armas de destrucción masiva y, en general, de medios significativos de proyección de poder. El concepto a adoptarse sería el de seguridad defensiva, propiciado por la ONU.

Una forma de lograrlo sería mediante el diseño para los países de la región de instrumentos militares complementarios. Ello dificultaría el acaecimiento de conflictos en la región, al requerirse para la obtención de adecuadas capacidades militares el concurso de varios países miembros.

Debería consolidarse un mecanismo de Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa con un Grupo de Seguimiento de Crisis y Anticipación de

Conflictos, integrado por funcionarios civiles y militares idóneos, con apoyo del sector académico, y de un mecanismo jurídico de solución pacífica de controversias. La aludida Reunión tendría entre sus competencias la elaboración consensuada de una Política de Seguridad y Defensa común, destinada a anticipar, prevenir, disuadir y en su caso rechazar agresiones armadas externas al bloque.

El establecimiento de un Comité Militar integrado por los jefes de Estado Mayor de los países miembros, con un órgano permanente de planeamiento, permitiría planificar la respuesta a posibles agresiones y pautas para el desarrollo del futuro instrumento militar regional, a constituirse sobre la base de los componentes desarrollados por cada país, conforme al planeamiento regional.

Como elementos negativos de esta posición, podrían señalarse las asimetrías existentes entre el Brasil y el resto de la región que, si bien en materia militar son menos significativas, pesan de todos modos en los restantes aspectos del MERCOSUR– y la histórica dificultad de coordinar las políticas exteriores.

5. Alternativas para viabilizar la integración:

Si bien las actividades de cooperación han sido abundantes en la región, tanto bilateral como multilateralmente, subsisten aún cuestiones pendientes que pueden obstaculizar concretar el máximo objetivo, como el reclamo de acceso al mar de Bolivia y la posición de Chile al respecto lo que hace inviable un mecanismo que contemple a ambos países sin una salvaguarda de magnitud.

Todo parece reducirse en esta fase, a un modelo de integración que comprenda en su primera etapa a Argentina, Brasil y Chile. En esto, Argentina cuenta con innegables fortalezas por haber llevado a cabo con Brasil y fundamentalmente con

Chile, innumerables acciones que pueden catalogarse no sólo como medidas de confianza, sino también como acciones de cooperación, combinadas y de complementación.

Agotada la etapa actual de exitosas relaciones bilaterales (particularmente Argentina-Brasil y Argentina-Chile) en materia de Defensa, la próxima consistirá en multilateralizarla.

En una etapa posterior y por lógica gravedad y peso específico, el resto de los países se integrará al mecanismo.

6. Primeros Pasos:

Néstor Cruces propuso, a semejanza de la Brigada Francoalemana (luego ampliada a España, Bélgica y Luxemburgo) que entró en operaciones en 1989, crear una Brigada "M" (por Mercosur) bajo el paraguas político de dicha institución y con el consenso de pocas políticas comunes de defensa con efectivos provenientes de los países del grupo (La Nación 10/09/2003).

Tal vez en una primera etapa, sea conveniente aplicar esta política común a la formación de esta Brigada, que sea la base para la creación de una doctrina común, orientada a una actividad específica.

Como una unidad como la propuesta, por la naturaleza de su misión, requiere un continuo recambio de integrantes, en poco tiempo habrá posibilidades de que haya una difusión en cascada que favorecería la predisposición de aquellos más reacios a una actividad cooperativa y ya no combinada sino integrada.

En ese sentido los ministros de Defensa de Argentina y Chile ya han manifestado su predisposición a formar una unidad permanente binacional para participar en

misiones de mantenimiento de la paz que viene a reforzar las acciones parciales desarrolladas en la isla de Chipre en donde en los últimos contingentes argentinos, han participado secciones, aportadas por Chile, Paraguay y Perú.

Por otra parte el desarrollo de la misión MINUSTAH es una prueba acabada de la posibilidad de éxito.

En una cuestión que es de interés para la paz y la seguridad de la región, varios países del MERCOSUR aportan mayoritariamente a la misión, ejerciendo la conducción política y militar de la misma bajo dependencia del Secretario General.