

# **EXPERIENCIA REGIONAL EN COOPERACIÓN MILITAR<sup>1</sup>**

## **LA COOPERACIÓN MILITAR A NIVEL REGIONAL Y BILATERAL LA PERSPECTIVA CHILENA**

GDD Juan Carlos Salgado B.  
Presidente  
Consejo Académico Consultivo del Ejército de Chile

### **INTRODUCCIÓN**

Quisiera iniciar mi exposición agradeciendo la invitación del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos, de la Universidad de Defensa para participar en este importante congreso internacional. Sin lugar a dudas el asunto de la cooperación en materias de seguridad y defensa ha sido por siempre un gran desafío para la región. De hecho, este es un tema de creciente interés en Chile, y en particular de sus Fuerzas Armadas.

En mi exposición en este panel sobre las “Experiencias Regionales en la Cooperación Militar”, introduciré el tema desde una óptica histórica, relacionada con algunas variables que influenciaron las diversas formas de cooperación a nivel bilateral y regional. Posteriormente, centraré mi participación en el estado de la cooperación en nuestros días.

### **PRIMEROS PASOS DE COOPERACIÓN**

Durante el período de la independencia en América, a principios del siglo XIX, en el que las colonias inician su emancipación de la corona española, se encuentran los primeros ejemplos de cooperación entre los ejércitos, los cuales en forma unida, cooperativa e integrada se organizan para combatir en contra de un adversario común y logran la independencia de sus respectivos naciones formando los estados que actualmente conocemos.

La variable mandatoria para ese esfuerzo cooperativo se funda en las ideas de libertad y autodeterminación. Para ello había que derrotar militarmente al enemigo en forma total y definitiva en toda la subregión sudamericana, como única manera de tener seguridad y garantizar la pervivencia y estabilidad de las nacientes repúblicas.

---

<sup>1</sup> Exposición del Presidente del Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile. General de División ( R ) Juan Carlos Salgado Brocal en el Panel de Experiencia Regional en la Cooperación Militar organizado por la Universidad de Defensa de los EE.UU. de A. 30.noviembre.2006

Esfuerzos como el Ejército de Los Andes, formado en Mendoza, a partir de 1915 por argentinos y chilenos, al mando de los Generales José de San Martín y Bernardo O'Higgins, que permite sellar la independencia de Chile, forma parte de lo que podríamos denominar los primeros pasos en la cooperación político- militar a nivel sudamericano, con una organización que hoy denominaríamos fuerza combinada.

Esos mismos medios formaron la base para una nueva empresa cooperativa entre ejércitos, esta vez en beneficio de la independencia del Perú, conocida como "La Expedición Libertadora".

Entre los múltiples ejemplos americanos de cooperación a través de la historia, quisiera destacar al terminar este recuento, las campañas de los Generales Simón Bolívar y José Antonio de Sucre, que logran los triunfos de Carabobo, Boyacá y Pichincha, concretando las independencias de Venezuela, Colombia y Ecuador respectivamente.

De esta experiencia podemos concluir que mientras los idearios de emancipación de los pueblos sudamericanos fueron compartidos, la cooperación entre los ejércitos dio sus frutos. Consolidada la independencia de los estados los proyectos de unidad se fueron debilitando, al punto que, por razones que no es del caso analizar, afloraron rivalidades que devinieron en conflictos, cuyas secuelas gravitaron por largo tiempo.

Pese a lo anterior, a inicios del siglo XX encontramos otro tipo de actividad de cooperación que, ahora en tiempo de paz, fueron auspiciadas por los respectivos gobiernos y desarrolladas por sus FF.AA.

Entre los proyectos de cooperación más relevantes, realizados por Chile, durante este período, podemos mencionar los intercambios con los ejércitos de Colombia, Ecuador y El Salvador. El objetivo de las iniciativas desarrolladas fue contribuir al proceso de profesionalización de los ejércitos de estos países.

La cooperación entre los ejércitos de Chile, Ecuador, El Salvador y Colombia se materializa a través de la presencia de misiones militares chilenas en distintos períodos, la

participación de oficiales de esos países en la Escuela Militar, en la Academia de Guerra, en Cursos en las Escuela de Armas y también con la presencia de oficiales integrados en los Regimientos de Chile.

### LA COOPERACIÓN MILITAR REGIONAL DURANTE LA GUERRA FRÍA

Con el surgimiento de los EE.UU. de A., después de la Segunda Guerra Mundial, como una gran potencia mundial, los principales problemas de orden político y estratégico continentales comenzaron a girar alrededor de la perspectiva de los EE.UU.

En la década del 50, el razonamiento fundamental de la política de defensa americana era la defensa hemisférica contra la potencial agresión comunista y particularmente la protección de áreas estratégicas y líneas de comunicaciones interoceánicas<sup>2</sup>

Posteriormente, en la década del 60, con la proclamación de Kruschev de la doctrina de las guerras de liberación nacional, el razonamiento cambió a uno de ayuda a los estados contra la subversión e insurgencia internas.

Derivado de lo anterior, en los primeros años de la década de los sesenta, Estados Unidos suscribe una serie de convenios bilaterales y multilaterales con los diferentes países del sistema internacional a fin de contener el posible avance soviético y con el objeto de contar a su vez, con algunas facilidades de materias primas y bases para asegurar su defensa.

En cuanto a la situación hemisférica, se vive lo que se puede mencionar como “inter americanismo”, proceso que integra a las naciones americanas y que en lo que a seguridad se refiere, se identifica con la visión política y estratégica de los Estados Unidos. Aquí entonces podríamos señalar que la variable que induce la cooperación militar entre los estados de la región, es la influencia del ambiente de Guerra Fría y las relaciones militares centradas principalmente en torno a los Estados Unidos.

---

<sup>2</sup> CORBET, Charles. La Defensa de Estados Unidos y América Latina. Military Review. VI. Junio de 1975. p.Pág. 14.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947 por 19 países, fue el mayor referente de cooperación, dando forma a un sistema de seguridad hemisférico nunca antes visto. Este acuerdo destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países del Continente Americano, se sustentaba en los ideales democráticos y la voluntad permanente de cooperación permitiendo enfrentar eventuales amenazas bajo la tutela de los Estados Unidos.

Producto de lo anterior la prensa chilena editorializaba en los siguientes términos “se ha reafirmado y vigorizado los conceptos básicos de solidaridad y cooperación interamericana que fueron enunciados en el acta de Chapultepec. Se ha logrado mejorar los procedimientos interamericanos para resolver por medios pacíficos las controversias, puntualizándose las obligaciones de ayuda mutua y defensa común”<sup>3</sup>.

El concepto de seguridad y cooperación hemisférica concebida a través del TIAR fue mostrando su debilidad y se hizo evidente que no logró constituirse en un sistema ínter americano de seguridad de real operatividad, quedando circunscrito a un acuerdo más bien formal. La fuerza de la realidad se imponía entonces por sobre las intenciones. Los intereses y las expectativas a veces divergentes entre los EE.UU. y América Latina, derivaron pronto en un desencanto y frustración. La región confiaba en el que el sistema de seguridad colectivo implicaría un esquema de cooperación similar al Plan Marshall y un compromiso de los EE.UU. con el principio de no intervención. Según lo expresado por diversos personeros gubernamentales de la región, sólo hubo desilusión en ambos aspectos”<sup>4</sup>

## EL ESCENARIO REGIONAL ACTUAL Y EL PROCESO DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

El término de la Guerra Fría y los sucesos ligados a ese proceso internacional, unido a las fuerzas de la globalización, han impactado la región desencadenando nuevas realidades.

Es sabido que el hemisferio presenta diferentes contextos y cada país se siente afectado por disímiles amenazas y problemas. Esto mismo hace que en América existan agendas de

---

<sup>3</sup> Editorial del Diario El Mercurio, Santiago de Chile. 3 de septiembre de 1947.

<sup>4</sup> MUÑOZ, Heraldo. Revista XXIV Conferencia de Ejércitos Americanos, Santiago de Chile. Diciembre de 2001.

seguridad que van desde los intereses de la superpotencia mundial hasta los de los microestados caribeños, pasando por los de nuestra subregión.

A comienzos de este siglo veintiuno, se ha venido observando una clara y sostenida disminución de la influencia de las variables geopolíticas y estratégicas en las relaciones interestatales en la región. La complejidad del escenario propio de la globalización y la inserción de los países frente a los fenómenos que la caracterizan, tales como la democratización y la influencia de los fenómenos de interdependencia e integración económica, impactaron los conceptos de seguridad y defensa, acercando aún más dichos temas a la política exterior de los países.

En este contexto, es necesario destacar la importancia de la consolidación de los procesos de democratización regional, que facilitaron la identificación de objetivos comunes y el establecimiento de acuerdos, así como la percepción de la dificultad de enfrentar determinados desafíos sin un sentido amplio de cooperación.

Del mismo modo, la dimensión económica desempeña hoy un papel trascendental en las relaciones geopolíticas y estratégicas del subcontinente, imponiéndose a veces ante factores de poder más tradicionales. Ello se puede evidenciar en el fortalecimiento político de los bloques económicos y los acuerdos de seguridad y defensa establecidos a partir de dichos organismos.

Todo esto ha otorgado espacios para que las FF.AA. de los diferentes países asuman roles más activos en materia de cooperación e integración. Así es posible observar una evolución en las relaciones entre los ejércitos, caracterizada por un incremento paulatino de colaboración bilateral, como asimismo la incorporación de las FF.AA. en actividades de cooperación multilateral.

Como consecuencia, una de las particularidades más distintivas de la evolución de la política de defensa de estos países, ha sido la de abandonar la exclusividad de la disuasión como conceptualización estratégica, para asignarle ahora mayor importancia a la cooperación internacional, fundamentalmente en el plano vecinal. Se busca, con ello, crear un clima de distensión y confianza que permita acceder a relaciones **menos condicionadas por la agenda**

## **histórica y más centradas en construir un futuro estable.**

Sin embargo, hoy la subregión se encuentra en un punto de inflexión entre el modelo de desarrollo, implementado en los últimos años, y un nuevo paradigma, surgido en algunos países que rechazan los principales postulados de la economía de libre mercado, para centrarse en modelos alternativos que tienen basamentos teóricos de décadas pasadas. A ello hay que sumarle el resurgimiento de fuertes sentimientos nacionalistas, así como el fortalecimiento –con carácter transnacional– de movimientos indigenistas. Dichos fenómenos están generando diversos grados de incertidumbre, respecto de un proyecto político y económico más homogéneo en Sudamérica.

Como consecuencia de este cuadro de incertidumbre, persisten algunas amenazas tradicionales que obligan a los Estados a mantener capacidades militares que garanticen la soberanía y la paz en sus respectivos países. Aún así, no se ha restado énfasis a la política de cooperación e integración de las fuerzas armadas en el plano regional y vecinal.

De aquí que los países no restringen su Política de Defensa a la protección del territorio. Ella se ha enriquecido en virtud de la apertura de sus economías, del proceso de reforma de las instituciones políticas internacionales, de la dinámica de la globalización, y de la importancia creciente de las crisis internacionales originadas en conflictos intra-estatales.

Es así como, desde principios de la década del 60, instancias de consulta y entrenamiento militar en el ámbito multilateral, tales como la Conferencia de Ejércitos Americanos; ejercicios combinados, como Unitas, Rimpac, Team-Work, Red Flag, Passex y Cabañas, entre otros, son ejemplos de cooperación, integración y transparencia.

Otra muestra fehaciente del compromiso regional multilateral en cooperación, es la participación de gran parte de la subregión en el esfuerzo internacional para contribuir a la solución de la grave crisis presentada en Haití el año 2004. En la operación de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (MINUSTAH), que se lleva a cabo en ese país, participan medios civiles y militares de la mayoría de los estados sudamericanos.

Es así como contingentes de 10 países americanos, forman parte de Cuarteles Generales integrados de unidades militares que trabajan en forma conjunta o de fuerzas combinadas, como es el caso de la Compañía de Ingenieros de construcción chileno-ecuatoriana. Este esfuerzo de cooperación multilateral, recupera la esencia de aquello que se hizo en la etapa de la independencia de los países latinoamericanos, rescatando el sentido regional de aquella época.

Por otra parte, el caso de Chile con sus vecinos, Argentina, Perú y Bolivia, que es el que más conozco, ayuda a ilustrar y entender mejor la cooperación bilateral. Con cada uno de estos países se ha buscado establecer las mejores relaciones castrenses, transparentando las políticas de defensa, políticas militares, procedimientos de adquisiciones y estrategias de desarrollo de sus FF.AA. Del mismo modo, se han firmado convenios y tratados de alcance global y bilateral, y se ha concordado la puesta en práctica de un conjunto de Medidas de Confianza Mutua, con el propósito de disminuir las incertidumbres y percepciones erradas.

Los convenios y tratados de alcance global y bilateral firmados por Chile en materias de seguridad y defensa involucran a diferentes autoridades e incluyen materias, tales como: las “Declaraciones Conjuntas” de los Presidentes de Chile y Argentina; y de Chile con Perú; los acuerdos del Comité Permanente de Seguridad con Argentina y del Comité de Seguridad y Defensa con Perú; los acuerdos de las “Reuniones 2+2” de Ministros de RR.EE. y Defensa de Chile y Argentina; y también de Chile y Perú; los acuerdos de las Reuniones de Ministros de Defensa de países de las Américas; el compromiso político de los gobiernos de Chile y Argentina, así como el de Chile con Perú para homologar una metodología estandarizada de medición del gasto en defensa y la publicación de los Libros de la Defensa Nacional.

Todos estos instrumentos constituyen, genéricamente el marco político y político-estratégico de las relaciones bilaterales castrenses a nivel vecinal, que hace posible los acuerdos militares de detalle para implementar las medidas de confianza mutua.

A nivel de las FF.AA. en su conjunto, las Reuniones de Interconsulta de EE.MM. con Argentina y las Rondas de Conversaciones de Altos Mandos con Perú, constituyen instancias en las cuales los Jefes de EE.MM. institucionales junto al J.EMDN. dialogan y acuerdan medidas de confianza mutua con sus pares de Argentina y Perú, a través de reuniones de trabajo anuales

realizadas en forma alternada en cada país. Del mismo modo, las Conferencias Bilaterales de Estado Mayor con Argentina y Perú, son reuniones de cada una de las instituciones con sus pares para acuerdos de detalle sobre ejercicios, intercambios o proyectos combinados, las que se llevan normalmente a cabo bianualmente y en forma alternada en cada país.

Estas instancias de acuerdo han permitido llevar adelante una gran cantidad de M.CC.MM. entre nuestros países, desde las de 1ª generación por medio de visitas de autoridades e intercambios, hasta las de 3ª generación, a través de ejercicios combinados y desarrollos binacionales.

Es así como en la actualidad y después de un desarrollo gradual pero sostenido en las relaciones de confianza y cooperación con Argentina, se ha alcanzado un alto nivel de integración en materias de operaciones de paz y de ayuda humanitaria, como lo prueban la participación de una unidad del Ejército chileno integrada al contingente argentino de la Fuerza de Paz en Chipre (UNFICYP.) y el desarrollo de los ejercicios “Araucaria” entre las fuerzas de ambos países, y cuya quinta versión acaba de finalizar.

El proceso de cooperación e integración del Ejército chileno con su par de Argentina, se considera como un modelo que bien podría aplicarse en otros países de la región.

Con Bolivia, a pesar de no existir relaciones diplomáticas, se han aprovechado eventos militares multilaterales, tales como la Conferencia de Ejércitos Americanos o las Reuniones de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR ampliado; para generar instancias que permiten mantener relaciones cordiales de diálogo al más alto nivel.

En el presente año y en un hecho inédito, el Comandante General del Ejército de Bolivia, asistió a la conmemoración del Natalicio del Padre de la Patria, el Libertador General Bernardo O’Higgins. En reciprocidad, el Comandante en Jefe del Ejército de Chile tuvo la ocasión de visitar Bolivia y dictar una conferencia en la Escuela de Comando y Estado Mayor, marcando una evolución sin precedentes en las relaciones bilaterales.

Además de lo anterior se ha continuado con el desminado humanitario en las zonas

fronterizas y la total destrucción de minas antipersonal en depósito, dando fiel cumplimiento al Tratado de Ottawa, hechos que constituyen una demostración de cooperación e integración vecinal con Bolivia.

Esto es una muestra concreta de que es posible avanzar y perseverar en la construcción de vínculos entre instituciones armadas vecinas, aunque en el ámbito político, las relaciones tengan un ritmo diferente.

### LA HOMOLOGACIÓN DE GASTOS EN DEFENSA

Otro instrumento de extraordinaria validez en la construcción de una arquitectura favorable hacia esquemas de cooperación, asociación e integración en temas de defensa ha sido es el “modelo de metodología estandarizada común para medir el gasto en defensa”.

Una experiencia inédita, con el propósito de superar las complejidades del modelo, se realizó el año 2001 cuando los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Chile y Argentina aprobaron la metodología propuesta por la CEPAL orientada a estandarizar la medición del sector.

Con el auspicio de dicho organismo internacional, en tanto “mediador imparcial” (honest broker), ambos países concordaron en definir un campo restrictivo de estudio atinente a la seguridad externa, y a la par, establecieron principios rectores básicos incluyendo programas de contabilidad para el gasto calculados y operacionalizados en tres niveles o agregados distintos: uno para la función defensa, entiéndase gasto central o básico, según lo define el Fondo Monetario Internacional; otro, que sumó los gastos previsionales netos y un tercer agregado que incorporó actividades industriales vinculadas a la defensa, de otros organismos públicos y la ayuda militar.

Recogiendo esa voluntad prevaleciente, durante el 2005 y con oportunidad de la reunión “2 + 2” –mecanismo formal y permanente de diálogo entre las autoridades respectivas de Chile y Perú–, a través de una Declaración Conjunta, se adoptó la decisión de imprimir mayor velocidad a los estudios que conduzcan a una metodología común para medir el gasto en defensa entre ambos estados.

## CONCLUSIONES

La historia de la cooperación militar en la región ha estado condicionada por distintas variables y prácticamente no ha habido ninguna que haya permanecido en el tiempo. En términos de objetivos compartidos, desde la formación de los estados independientes, en el siglo XIX, no ha surgido otro proyecto global que estimule los procesos de colaboración o integración regionales. Otro tanto podría decirse respecto de la percepción de amenazas comunes a la seguridad y estabilidad de la región. Si durante la Guerra Fría hubo cierto consenso respecto de un enemigo común, las formas con que éste actuó –y las medidas que cada estado tomó para combatirlo– actuaron como fuerzas centrífugas, generando consecuencias que aún afectan a la región.

Por otra parte, las relaciones bilaterales estuvieron marcadas durante mucho tiempo por consideraciones geopolíticas y estratégicas, agravadas por reivindicaciones históricas, generando obviamente, un ambiente poco propicio para la cooperación militar.

Sin embargo, los cambios que ha experimentado el sistema internacional y sus efectos en la región en las dos últimas décadas, ha modificado ese clima, permitiendo que los estados democráticos puedan trabajar juntos a través de diversos instrumentos y actividades de cooperación, dentro de los cuales están las de naturaleza militar.

El consenso en un proyecto político regional y la percepción de amenazas comunes a la estabilidad y seguridad regionales vuelven a ser requisitos fundamentales para el desarrollo de un sistema colectivo de seguridad de los Estados. En tanto no se logre ambas condiciones, los estados pueden avanzar en las relaciones bilaterales y subregionales. Es aquí precisamente que la cooperación militar puede jugar un importante papel, para prevenir los conflictos, evitar situaciones de sorpresa y equívocos, disminuir las incertidumbres y, también, generar las mejores condiciones de confianza y estabilidad en el ámbito vecinal.

Washington D.C, 30 de noviembre de 2006