

MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y LA SEGURIDAD: La experiencia del Cono Sur

Lic. Hebe Gazzotti¹

En el diseño histórico de nuestra América, han pesado más las diferencias que los principios de unidad, integración y hermandad. Pero no creemos que esto implique un determinismo sino tan solo un marco referencial al que es bueno acudir a la hora de hacer aprehensible la realidad. Creemos en el voluntarismo y en la responsabilidad que le cabe a nuestra generación y a las que nos sucedan para transformar esta realidad.

Las grandes diferencias subregionales, manifiestas en todas las áreas, signan también a las preocupaciones sobre seguridad y a los modos de resolución. Dificulta la concreción de acuerdos que establezcan la implementación de ciertas medidas de parte de la totalidad de los estados de la región.

Esto se ha puesto de manifiesto en cada una de las cumbres, conferencias y reuniones gubernamentales del área. Es por eso, que pretendemos hablar desde la experiencia Argentina, señalar algunos avances subregionales que permitan evaluar la marcha de lo que nos reúne aquí hoy y plantear algunos criterios teóricos que permitan encontrar alternativas para un avance hacia un sistema integrado de defensa hemisférica, específicamente, en lo que a medidas de Confianza y Seguridad se refiere.

En concordancia con esta realidad, el mayor grado de cooperación de la República Argentina, con el fin de lograr la construcción, efectivización y consolidación de la confianza se da, en primer lugar con los países del Cono Sur (Chile, Bolivia, Perú, Brasil, Paraguay y Uruguay) y, aunque en menor medida, con

¹ Directora del Instituto de Estudios de Seguridad Internacional y Defensa (SID) de la Fundación Rioplatense. Buenos Aires. Argentina

otros países de América del Sur (Venezuela, Ecuador y Colombia) la tendencia hacia una mayor efectivización se ha acelerado.

La Argentina ha reportado a la Secretaría General de la OEA y a la JID la implementación de medidas recomendadas en la Declaración de Santiago. Entre otras, la participación en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, el desarrollo e intercambio de información sobre doctrinas y políticas de defensa y la concreción de acuerdos para la invitación de observadores a ejercicios militares, para la realización de visitas a instalaciones militares, para la observación de operaciones de rutina y para el intercambio de personal militar y civil para su capacitación.

En el caso de las medidas para el intercambio de información, éstas se han efectivizado mediante encuentros bilaterales entre representantes de las fuerzas armadas argentinas y representantes de las fuerzas armadas de los distintos países del Cono Sur y de los Estados Unidos.

En lo que a los ejercicios se refiere, la amplia de participación en ejercicios combinados con la subregión, con la región, tanto bilaterales como multilaterales y con los Estados Unidos, si bien han sufrido alguna retracción en los últimos tiempos, siguen siendo una de las actividades centrales de aplicación de la confianza. Confianza que se manifiesta también al interior de nuestros poderes de Estado ya que, es el Congreso Nacional quien evalúa en tiempo y forma, la totalidad de los ejercicios combinados, con el detalle suministrado por las Fuerzas Armadas al Ministro de Defensa, en cumplimiento de las exigencias legales recientemente implementadas.

Los intercambios de personal también se realizan con todos los estados de América del Sur, algunos Estados Centroamericanos, los Estados Unidos y Canadá. Dentro de esta clase de medidas merece destacarse la participación de oficiales extranjeros en nuestro centro de entrenamiento para misiones de paz

(CAECOPAZ), punto que merece un acápite de especial atención, en honor a la respuesta dada, en el marco de la ONU, en la misión a Haití.

Sin embargo, la mayor efectivización y consolidación de la confianza, en cantidad y calidad de las medidas implementadas, se dan en las relaciones bilaterales. En el caso de la Argentina y Brasil, además del alto grado de apertura que se ha alcanzado en el nivel operativo de las fuerzas armadas, se han multiplicado también las instancias de coordinación política en el ámbito de la defensa. A través del Memorando de Entendimiento sobre Consulta y Coordinación se creó, en 1997, el Mecanismo de Consulta y Coordinación entre los Gobiernos de Argentina y de Brasil en materia de Defensa y Seguridad. Este mecanismo, conocido como 2+2, reúne anualmente a los Cancilleres y Ministros de Defensa de cada una de las partes. En la Primera de las reuniones, fue creado el Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico, cuya función es el seguimiento y la puesta en práctica de las decisiones tomadas en dichas reuniones.

Existe además, otra instancia política creada para encauzar esa cooperación, aunque su labor no se desarrolla ya en el nivel estratégico de las anteriores. Se trata del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Brasil-Argentina. Dicho grupo involucra únicamente a los Ministerios de Defensa y su objetivo es el de desarrollar estudios sobre medidas destinadas a fortalecer las relaciones bilaterales y la cooperación entre los dos países en el área de defensa.

Por su parte, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados argentina y la Comisión de Defensa y Relaciones Exteriores de Brasil han inaugurado un espacio de intercambio auspicioso que deseáramos fuera el primer paso en firme para una sistemática reunión de Parlamentarios de Defensa del MERCOSUR.

Es en esta relación bilateral donde se ha realizado uno de los avances más significativos en la región, en el área del control de armamentos. Nos referimos al

Acuerdo Bilateral para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, firmado en 1991.

Por este instrumento, las Partes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares a su cargo y, por lo tanto, se prohíbe la producción y posesión de toda arma nuclear. En el artículo V se establece el Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) que tiene como finalidad verificar que los materiales nucleares en todas las actividades nucleares de las Partes no sean desviados hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Este Sistema es administrado y aplicado por la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) que posee la categoría de Organismo Internacional.

El Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC), fue concebido como un sistema de salvaguardias totales. Adicionalmente tiene en cuenta la posibilidad del uso de material no declarado y el uso indebido de las instalaciones. Su ejecución a través de la Agencia Argentino-brasilera, (ABACC) se lleva a cabo con el enfoque de "vecino controlando al vecino"². Esto significa que las inspecciones a instalaciones argentinas son realizadas por inspectores brasileños y viceversa y que las muestras obtenidas en instalaciones de un país son analizadas en laboratorios del vecino

Pero si esta breve reseña, no exhaustiva, de la relación bilateral con Brasil en la materia es elocuente, la relación entre Argentina y Chile es, probablemente el máximo ejemplo de la utilización de un sistema efectivo para la veloz transformación de la construcción de la confianza hacia su efectivización y consolidación. En cuatro niveles se conforma un estructurado sistema de coordinación y consulta entre ambos países: en el primer nivel, las reuniones anuales de Ministros de Defensa y RR.EE. (2+2), en el segundo, las Reuniones

² PALACIOS, Elías. De la Declaración de Foz de Iguazú a las salvaguardias integradas. Presentación realizada ante el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires, 28 de Septiembre de 1999.

del Comité Permanente de Seguridad Chile-Argentina (COMPERSEG) tercero, las Reuniones de Interconsulta entre Estados Mayores del nivel Defensa-Conjunto y Altos Mandos de las FF.AA. y cuarto, las Reuniones entre Estados Mayores del nivel institucional.

El COMPERSEG que reúne a altos representantes del Ministerio de RR.EE., Defensa y de las FF.AA., fue creado en 1995, por una iniciativa surgida a partir de las Reuniones de Consulta Bilaterales entre los Cancilleres y Ministros de Defensa, con el objetivo de profundizar la cooperación en asuntos comunes de seguridad. La razón por la cual consideramos de vital importancia a dicho comité es porque representa una instancia de diálogo de nivel político, de carácter permanente y, en consecuencia, constituye un gran paso hacia la institucionalización del proceso. Además, funciona como instrumento de operativización de las líneas directrices emanadas de las Reuniones y, por lo tanto, impide que esas directrices permanezcan únicamente como expresiones retóricas. Es importante agregar que desde 2002, el Comité ha reabierto la participación de ONG's dedicadas a la temática.

No sería justo finalizar este punto sin mencionar el enorme aporte hacia la consolidación de la confianza bilateral que representa la aplicación de la "Metodología Estandarizada para la Medición de los Gastos de Defensa", diseñada por la CEPAL.

Todos estos desarrollos, relativamente recientes, tanto en la relación bilateral con Brasil como en la relación con Chile, vienen a revertir una tendencia que se registraba en la subregión desde que las Medidas de Confianza comenzaron a multiplicarse. Esa tendencia era la intensificación de la cooperación entre las fuerzas armadas que se daba, principalmente, por iniciativa propia y sin

liderazgo de las instituciones políticas³. Dicho acercamiento ha sido y es altamente beneficioso ya que contribuyó considerablemente a la disminución de las percepciones de confrontación entre las fuerzas armadas de la región. Sin embargo, esas iniciativas maximizan su utilidad como constructoras de confianza cuando son parte de un proceso políticamente orientado.

Las instituciones políticas son las que deben tener a su cargo la comunicación de los objetivos, las intenciones y las preocupaciones que guían las políticas específicas de los estados a los que representan. Las MCSC estrictamente militares, tales como las observaciones o los ejercicios, son medios que sirven entre otras cosas, para corroborar si lo expresado por las partes, efectivamente, se refleja en la organización y doctrina de sus fuerzas armadas. Por esa razón ambas instancias son necesarias y se complementan. Pero es en el nivel político donde se establecen patrones para interpretar la conducta de la contraparte.

Por otro lado, es allí donde puede llegarse a acuerdos para la fijación de posiciones comunes a adoptar en foros internacionales y respuestas conjuntas a implementar frente a situaciones concretas que puedan poner en peligro la seguridad de las partes y de la región. Esa implementación requiere el conocimiento de las concepciones operativas, los niveles de entrenamiento y los criterios doctrinarios de cada estado involucrado.

Es decir, que son las instancias políticas, tales como las Reuniones de Ministros o el Comité Permanente, las que deben orientar el rumbo a seguir en el proceso de cooperación y en una posible y deseable futura integración.

Pero las instancias políticas con permanencia existen sólo como instancias bilaterales Argentina-Brasil y Argentina-Chile. No se ha logrado todavía

³ Esta tendencia es mencionada y explicada por Rut Diamint En: Argentina y los procesos de verificación de las medidas de fomento de la confianza. En: ROJAS ARAVENA, Francisco. Medidas de Confianza Mutua: Verificación. FLACSO. Santiago, 1996

implementar una reunión sistemática de ministros de Defensa del MERCOSUR que aborde agendas políticas comunes y que permita prever respuestas integradas, rápidas y efectivas en materia de seguridad internacional. Los intentos a-sistemáticos y voluntaristas realizados en los últimos años, en este sentido dan pautas que, no obstante ser auspiciosas, no alcanzan para consolidar mecanismos institucionalizados.

Por otra parte, asistimos a un compromiso cuantitativamente muy relativo de la sociedad civil en la materia. Se han hecho grandes esfuerzos para alentar la participación. El proyecto de la Defensa en la Agenda Democrática, iniciado en mi país en 2003 puede ser visto desde muchas perspectivas. La primera y fundamental es sin duda la “democratización” de las cuestiones relacionadas con la Defensa. La segunda, el intento de integrar los niveles político y militar en la materia. Pero además y según el rumbo que se prevé para llevar la experiencia a la plasmación de un futuro nuevo Libro Blanco, ubica la experiencia, a todas luces, en el marco de las Medidas de Confianza que nos reúnen hoy.

Sin duda, y reiterando que lo hasta ahora dicho no es de ningún modo exhaustivo, en la Argentina se han dado pasos importantes en materia de construcción, efectivización y consolidación de la confianza. Pero hay grandes déficit. Algunos los hemos señalado, como la imposibilidad de sistematizar un mecanismo de consulta permanente que permita dar un salto cualitativo de las relaciones bilaterales al nivel subregional. Lo mismo vale decir para las aisladas experiencias de las Comisiones de Defensa del poder legislativo y, por último, y asíéndonos aquí también de las recomendaciones explicitadas por los Expertos en Miami⁴, tenemos aún déficit considerable en el involucramiento de la sociedad civil en la materia y, en consecuencia, en la capacitación de civiles.

⁴ “...Ampliar a los institutos de formación diplomática, las academias militares, los centros de investigación y las universidades los seminarios, cursos y estudios previstos en las Declaraciones de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad y otros asuntos relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, con participación en tales actividades de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, y de la sociedad civil. Asimismo, favorecer

