

COOPERACIÓN MULTILATERAL EN MATERIA DE SEGURIDAD:

¿CUÁLES SON ALGUNAS ACCIONES QUE SE DEBEN LLEVAR A CABO PARA MEJORARLA?

Capitán de Fragata Oscar M. Gómez Arzamendia, Armada Paraguaya

EL SIGLO XXI presenta un escenario de crecientes desafíos en materia de seguridad. En paralelo a la posibilidad de desarrollar políticas activas tendientes a hacer descender la probabilidad de que se produzcan conflictos bélicos del tipo convencional entre países vecinos en esta zona del mundo (debe considerarse que América Latina es una de las zonas de más bajo gasto en materia de defensa), aumentan las probabilidades que se desarrollen nuevos tipos de conflictos por otras causas tales como el narcotráfico, el terrorismo internacional, el tráfico de armas, el desarrollo creciente de mafias en países con instituciones de baja calidad democrática, la catástrofe ecológica, o la creciente marginación de amplios sectores de la sociedad.

Muchos de estos conflictos que se han señalado, se desarrollan de una forma que trasciende las fronteras de un país, de manera tal que, a veces por ello y otras veces por las propias características de la amenaza, se necesitan políticas de colaboración interestatal, de manera de hacer más eficaz la lucha contra los mismos.

En primer lugar, vamos a ocuparnos de los conflictos tradicionales, entendiendo por tales la posibilidad de desarrollo de enfrentamientos bélicos entre países de la región que tienen como actores principales a las FF.AA. de los países respectivos.

Ante la ausencia de un mecanismo supranacional que esté en condiciones de garantizar la paz entre los estados

o que sea capaz de restituirla en el caso de que la misma hubiese sido violada, es previsible que los estados nacionales reivindiquen para cada una de ellos el derecho y el deber de mantener sus sistemas de defensa nacionales, tal como surgió claramente de la Reunión de Ministros de Defensa de América, que tuvo lugar a fines de 1996 en Bariloche, Argentina.

Paralelamente a esta razonable aspiración de los estados nacionales, surge como desafío el diseño de acciones conducentes a aumentar los niveles de cooperación entre países de modo a fomentar la confianza mutua a la par de disminuir las posibilidades de que se desencadene en la región una carrera armamentista, en tiempos en que la escasez de recursos determina la necesidad de que los disponibles sean invertidos en el esfuerzo por obtener más y mejores niveles de desarrollo en la zona.

Sentado el principio del mantenimiento de los sistemas de defensa nacionales y del rol tradicional de las FF.AA. dentro de ellos, esto es, su aptitud para atender un conflicto de origen externo, sería erróneo especular que el desarme unilateral o el debilitamiento del sistema de defensa de un país puede llevar a diluir las posibilidades de conflicto en la región. En realidad, el Estado que por acción o por negligencia deja debilitar su sistema de defensa de manera de crear una situación de extrema desigualdad con otros países de la región, lejos de aventar la posibilidad del conflicto, lo que hace

es generar la tentación de algunos sectores de otros países por producirlo.

A inicios del siglo XXI, uno de nuestros mayores desafíos reside en construir un clima armónico y estable que permita desterrar la ambigüedad doctrinaria de la seguridad, afirmar la certidumbre estratégica y proyectar escenarios de paz entre los Estados, la región y el hemisferio. De ahí que las agendas deberían avanzar paralela y simultáneamente en tres niveles: por una parte, redefiniendo nuestros intereses nacionales en un contexto de consolidación democrática y de consenso interno. En segundo lugar, superando las vallas históricas jalonadas por problemas limítrofes y fronterizos. En tercer lugar, mejorando las condiciones de la integración hemisférica pero a su vez reduciendo las asimetrías tradicionales entre

En un contexto de mundialización creciente y donde la soberanía del Estado es cada vez más reducida e interdependiente, el papel de los actores sociales y políticos de los pueblos adquieren mayor preponderancia. En correspondencia con ello, se ha hecho necesario un mayor protagonismo y acceso de actores tradicionales a decisiones claves en cuestiones de seguridad y defensa como una forma de fortalecer el Estado de Derecho.

América Latina y los EE.UU. Se cree que la paz y la estabilidad es posible de lograr a través de una atmósfera de integración civil-militar democrática que posea la capacidad de ubicar las cuestiones de la seguridad en la agenda pública. El soporte constitutivo de una cultura estratégica democrática se funda en la construcción pluralista de una Comunidad de Seguridad y Defensa Nacional que a su turno hace transparente el resultado de un nuevo pacto social en torno a la seguridad democrática del Estado.

En un contexto de mundialización creciente y donde la soberanía del Estado es cada vez más reducida e interdependiente, el papel de los actores sociales y políticos de los pueblos adquieren mayor preponderancia. En correspondencia con ello, se ha hecho necesario un mayor protagonismo y acceso de actores tradicionales a decisiones claves en cuestiones de seguridad y defensa como una forma de fortalecer el Estado de Derecho.

Desmilitarizar la seguridad creando nuevos espacios y códigos de participación ciudadana ayudará a que el tratamiento de los problemas de seguridad se democratice y logren transparencia. El denominador común para lograr este resultado es una relación armónica entre partidos políticos, parlamento y sociedad civil que a su turno posean una concepción de la Defensa

Nacional como un Bien Público. Una nueva cultura cívica que trastoque, enmiende y resignifique la conflictiva relación civil-militar del pasado por un vínculo democrático es lo que necesitan nuestros pueblos para borrar sus prejuicios y avanzar hacia el futuro. Configurar nacionalmente un triángulo virtuoso en torno al Estado, las FF.AA. y la sociedad para la definición de una Política de Seguridad y Defensa Nacional como Política Pública debiera constituir un objetivo gravitante. Esta articulación democrática entre civiles y militares y una agenda pública de seguridad labrada sobre la base del consenso constituye el camino adecuado para facilitar una constructiva relación vecinal.

En segundo lugar, es fundamental tratar en el escenario diplomático y basándose en un diálogo franco nuestras diferencias o problemas pendientes respecto a los contenciosos fronterizos. Si una de las mayores fuentes de amenaza tradicional proviene de problemas territoriales pendientes, creemos que la mejor forma de vencer la racionalidad militar inherente a este problema reside en superarlo a través del diálogo político y una activa diplomacia preventiva.

El empleo de la exitosa Fórmula de los Garantes, que ha permitido vencer un conflicto histórico latente por más de 40 años entre el Perú y Ecuador, sin duda constituye en ejemplo. Resulta también digno de emular la decisión del Brasil frente a su vecino Colombia. Reconocer y enmendar el irregular trazado fronterizo, en un acto de fe estatal, es sin duda un acto ejemplar a seguir en el futuro. En este sentido, creemos que la subsistencia de amenazas territoriales o de hipótesis de conflicto vecinales, además de impedir la construcción de un clima de confianza mutuas, obstruye el proyecto bolivariano de la unidad regional y la plena integración hemisférica.

Finalmente, la conjugación y armonización de los distintos intereses nacionales y regionales permitirá proyectar condiciones de estabilidad y paz hemisférica. Esta paz no sería posible de lograr si antes no resolvemos pacífica y armoniosamente nuestras diferencias vecinales. En un mundo globalizado política y económicamente, cualquier diferencia vecinal o subregional significa reducir nuestra capacidad competitiva, postergar nuestro desarrollo y prolongar las asimetrías existentes. En este sentido, la seguridad hemisférica para ser tal, deberá amortizar las asimetrías tradicionales, los prejuicios y las visiones unilaterales. Un decoroso respeto a las soberanías y la dignificación del Derecho Internacional permitirá superar la distancia entre unos y otros.

Integración Regional y Prevención De Conflictos

América Latina está viviendo estos últimos años uno de los mayores ciclos históricos de interdependencia regional en medio de un clima de paz. La mayor amenaza



Revista de la ECEME de Paraguay

Los oficiales cursando la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Paraguay (ECEME) comparando ideas y sugiriendo alternativas.

de conflicto armado entre dos estados, Ecuador - Perú, ha sido superada gracias a la exitosa mediación de los países garantes del Protocolo de Río. El promedio de gasto militar en la región es el más bajo del mundo, 1.3% respecto al PIB. Igualmente, la proporción población/dotación militar de soldados no superó el 2.6% por cada mil en valor ponderado.

El diálogo político regional así como el dinámico proceso de integración económica y comercial están transformando la lógica tradicional de rivalidad por la de cooperación. Una mirada al mapa de estos acuerdos proyecta la sensación de una América Latina cada vez menos distante, dispersa y heterogénea. Por el contrario, a diferencia del ciclo de la Guerra Fría, este proceso de ensamble y agregación entre estados se asume más que como una estrategia defensiva, como un recurso que tiende a mejorar la inserción internacional y disminuir las asimetrías históricas respecto a otras regiones del mundo.

Los desafíos de la y la necesidad de competir entre bloques más que entre naciones ha obligado a la región a asumir conceptual y pragmáticamente la estrategia del regionalismo abierto. De igual modo, en la última década se ha producido un dinámico acercamiento y convergencia de intereses cuyo denominador común es la democratización regional.

La Integración ha revalorizado la construcción de un clima de estabilidad política y de pacificación y está sedimentando una fuerte tendencia a la negociación y superación de diferencias. Por otra parte, sus efectos posi-

tivos han permitido allanar el camino para el tratamiento de la seguridad y la confianza entre los estados. El caso centroamericano y la realidad que hoy representa el Cono Sur son ejemplos ilustrativos de este proceso.

Los desafíos de la y la necesidad de competir entre bloques más que entre naciones ha obligado a la región a asumir conceptual y pragmáticamente la estrategia del regionalismo abierto. De igual modo, en la última década se ha producido un dinámico acercamiento y convergencia de intereses cuyo denominador común es la democratización regional.

El MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones son otros ejemplos que combinan armoniosamente procesos de integración, seguridad, certidumbre política y una tendencia cada vez mayor a la resolución pacífica de conflictos.

El MERCOSUR se ha transformado en el nuevo actor internacional. Con un peso específico importante genera nuevas formas de interlocución de la región con el mundo. A su vez está transformando las tradicionales percepciones de amenaza entre los socios. Por cierto, aun con algunos obstáculos, los principales avances en este sentido se circunscriben fundamentalmente a los cambios de percepción entre Brasil y Argentina, los socios

comerciales más importantes que jalonan y armonizan la integración comercial.

En el plano político vinculado a la seguridad el MERCOSUR ha logrado dotarse de dos instrumentos valiosos. Por una parte, el Compromiso Democrático, suscrito en Salta, Argentina en 1996, a través del cual los países miembros se comprometieron a garantizar la plena vigencia de las instituciones democráticas como requisito para la cooperación así como el establecimiento de mecanismos de consulta en caso de alteración al orden democrático.

El segundo logro constituye la Declaración del MERCOSUR – Bolivia y Chile, como Zona de Paz, rubricado en Argentina en julio de 1998. En esta declaración se reafirman los propósitos de paz y los principios estable-

A mediano plazo esperamos que el proceso de integración regional converja y propicie el desarrollo doctrinario de la seguridad cooperativa, la construcción de un régimen común de seguridad, la proscripción real de armas de destrucción masiva, sistemas de control de armas, pero al mismo tiempo, la construcción de mecanismos de prevención de conflictos que permitan desarrollar capacidades de reacción oportuna, manejo de crisis y resolución pacífica y negociada de conflictos.

cidos en la Carta de la OEA y las NN.UU. Además de ratificar su apoyo a los Conferencias sobre Medidas de Fomento de Confianza y sus recomendaciones, los países miembros declararon al MERCOSUR como una zona libre de armas terrestres antipersonales. De igual manera reafirmaron su compromiso para transferir información al Registro de Armadas Convencionales de las NN.UU. y establecer una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar con miras al aumento de transparencia.

Ambas declaraciones constituyen de modo implícito mecanismos asociativos que tienden a fortalecer la integración y otorgar umbrales de confianza mutua dirigidos a prevenir riesgos o neutralizar amenazas contra el *status quo* militar. Pese a que el MERCOSUR tampoco dispone de mecanismos explícitos de prevención de conflictos, ambas declaraciones tienden a construir una plataforma en este sentido.

La densificación de mecanismos de confianza mutua, operativos conjuntos e intercambios técnicos y académicos entre las FF.AA. en general y las Armadas en particular, auguran un ciclo de estabilidad pero también una geografía de paz. Por cierto, nuevos actores protagónicos

de este proceso, como el capital privado, las Organizaciones No Gubernamentales, están contribuyendo a esta nueva configuración política, económica y militar.

La armonización que se espera de los modelos de integración entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones posee una inestimable potencialidad para la seguridad hemisférica. A partir de este suceso, podremos trazar un gran arco democrático de seguridad bajo el ceño bolivariano.

A mediano plazo esperamos que el proceso de integración regional converja y propicie el desarrollo doctrinario de la seguridad cooperativa, la construcción de un régimen común de seguridad, la proscripción real de armas de destrucción masiva, sistemas de control de armas, pero al mismo tiempo, la construcción de mecanismos de prevención de conflictos que permitan desarrollar capacidades de reacción oportuna, manejo de crisis y resolución pacífica y negociada de conflictos.

El denominador común de todo este proceso sugiere el fortalecimiento de nuestras democracias. A su vez, una mayor apertura de la sociedad a la agenda de la seguridad.

Así como el conflicto entre Ecuador y Perú, queda claro hoy, que nuestra región no puede soportar conflictos que escalen y se descontren. Por eso es que decimos que la paz tiene hoy valor estratégico y muy brutalmente decimos que hasta cotiza en bolsa.

Es necesario para mantenerla utilizar el amplio margen de posibilidades que ofrece la diplomacia parlamentaria.

En función de la experiencia de una década transcurrida se puede concluir formulando una propuesta en el mismo sentido de que se planteó en la Primera Conferencia Subregional sobre Seguridad y Defensa del MERCOSUR más Bolivia y Chile que con tanto éxito organizara hace dos años el Ministerio de Defensa del Paraguay también con el apoyo del CDS.

La consideración de todos los ítems de análisis nos llevó a creer viable en esta coyuntura histórica un sistema de seguridad estratégico regional en el Cono Sur, siempre que responda a las siguientes premisas:

- Basarse en los nuevos conceptos de las comunidades pluralistas de seguridad, más que en los conceptos de alianzas o sistemas colectivos de defensa.
- No pretender ser una solución aislada de la subregión del Cono Sur sino procurar su articulación junto a otros esfuerzos subregionales en el seno de la OEA.
- No ser confrontativo sino complementario de toda iniciativa en materia de seguridad que la principal potencia hemisférica pueda plantear en consideración.
- No ser obra exclusiva de diplomáticos ni de militares, sino del trabajo mancomunado de las cancillerías, ministerios de defensa y estados mayores junto a la legitimación consensuada en los parlamentos.



La formación sólida e integral del oficial paraguayo es la base de un sistema militar adecuado a las demandas del siglo XXI.

De acuerdo con estas premisas, podrían desarrollarse las siguientes acciones:

- Definición por parte del poder político de los países de la región, la identificación de sus intereses, la eliminación de los posibles focos de conflicto y a la armonización de la política de gasto militar y armamentos y creación de una Conferencia Permanente de Seguridad y Cooperación del Cono Sur, como instrumento operativo de estas definiciones multilaterales y de la acción concreta para neutralizar hipotéticos conflictos que conlleven el peligro de la fuerza.

- Creación de un Centro de Prevención de Conflictos Subregional. Este Centro debería atender cuatro tareas básicas.

- Creación de un banco de datos de información estratégica de carácter estático de los países de la subregión.

- Receptar toda información dinámica sobre movimientos de unidades o sistemas de armas, cambio de condiciones de alistamiento, etc. Con toda la información reunida, impedir falsas percepciones de las nuevas amenazas entre los países de la región, que puedan tener su origen y/o agravarse por recelos surgidos en relación con actividades de tipo estratégico militar de un vecino. Esto requiere un fuerte trabajo de concientización de los medios ya que todos asumen que el conflicto vende más que la paz.

- Promover y desarrollar investigaciones, simposios, conferencias y todo tipo de eventos que coadyuven al

desarrollo de un pensamiento estratégico común en la subregión.

- Promover desde los estados nacionales intercambios de tipo político y técnico entre los actores y expertos de las relaciones estratégicas ya sean militares, políticos o académicos.

Fortalecimiento de todas las organizaciones de naturaleza política y diplomática e incluso no gubernamentales para la resolución de conflictos. Así se podrá construir una seguridad con herramientas adecuadas a la naturaleza de las amenazas a la región y no siempre con instrumentos militares.

- Promover la cooperación de los estados de la región en materia de protección civil.

- Instrumentar la cooperación militar en materia de producción para la defensa, iniciando un proceso de complementación en *upgrade* y equipamiento procurando condiciones para atraer a este proceso a capitales privados nacionales e internacionales.

Para hacer esto posible, son necesarias las siguientes condiciones:

- Asunción por los sectores políticos de América

Latina de toda su responsabilidad en la formulación de las políticas de seguridad internacional, defensa nacional y seguridad ciudadana.

- Definición por consenso de los sectores políticos mayoritarios de cada país de su agenda de seguridad y luego negociación de la misma empezando por las subregiones y luego a nivel hemisférico.

- Identificación posterior de los intereses, amenazas y oportunidades en forma conjunta a nivel subregional.

- Establecimiento de relaciones maduras con los EE.UU. eliminando la búsqueda de liderazgos subregionales. Asimismo refuerzo de los contratos y relaciones políticas con dicho país al nivel de Ministros de Defensa, Comandantes o Jefes de Estados Mayores de Fuerzas Armadas, cancillerías, parlamentos y partidos políticos.

- Incremento substancial y monitoreado por la OEA de la cooperación entre todas las áreas de gobierno a nivel nacional, subregional y hemisferio que deben intervenir para hacer frente a la naturaleza de las nuevas amenazas. Ellas podrán incluir a las Fuerzas Armadas como componente de las mismas, pero no desnaturalizando la esencia del conflicto ni de su identidad, sino cooperando con las necesidades estatales.

- Resolución del dilema *Modernización vs. Armamentismo* para permitir que todos los países en su proporción razonable cuenten con Fuerzas Armadas en condiciones de interoperar con base en la idea de equilibrio cooperativo cuando los sistemas políticos de seguridad los reclamen.

- Fortalecimiento de todas las organizaciones de naturaleza política y diplomática e incluso no gubernamentales para la resolución de conflictos. Así se podrá construir una seguridad con herramientas adecuadas a la naturaleza de las amenazas a la región y no siempre con instrumentos militares.

Conclusiones

La integración de las Fuerzas Armadas entre los países de la región contra las nuevas amenazas implica hacer más eficientes las inversiones y gastos que por su naturaleza son elevados, sumando esfuerzos para la obtención de la seguridad que es un bien común.

El Centro de Prevención de Conflicto Regional debería iniciarse con miembros de las Fuerzas Armadas componentes de Organismos Subregionales como el MERCOSUR,

el Pacto Andino, etc. para luego integrarse éstas entre sí.

Esto le permitirá a cada país participar en forma más eficaz del Sistema Interamericano de defensa, y en la tarea de la defensa común del continente, particularmente en materia de control y defensa.

La integración regional es de interés estratégico para los países miembros del MERCOSUR y dentro de ese esquema amplio, la integración de la defensa desempeña un papel substancial, por cuanto condensa la voluntad política de las naciones del MERCOSUR de trabajar en función de sus objetivos comunes.

La integración regional en el campo de la defensa permitirá adaptar en forma combinada a las Fuerzas Armadas y a los Sistemas de Defensa nacionales, a las nuevas exigencias y desarrollar con eficacia su papel acorde al escenario internacional actual. Esto también implicará una mayor eficacia en el gasto de defensa de todos los países de la región.

Las Fuerzas Armadas pueden seguir colaborando con sus gobiernos al fortalecimiento y ampliación del actual proceso de integración latinoamericano. Esta intención se refleja en la legislación de los mayores socios del MERCOSUR.

La integración regional en materia de defensa deberá influir en la dimensión, composición y despliegue de los instrumentos de los países pertenecientes a la región.

Resultaría altamente deseable que, sin abandonar las capacidades militares que hoy disponen cada una de las Fuerzas Armadas de los países que componen la región, se desarrollara, en un marco concertado con los restantes, aquellas capacidades militares en las que ha alcanzado mayor eficacia y desarrollo, procurándose que ninguno de los países cuente con capacidades propias que lo permitan sustentar una ofensiva en profundidad, que pudiera ser tomada como virtual amenaza.

En este marco, el futuro esquema debería responder a las doctrinas de seguridad elaboradas en el seno de la organización de las Naciones Unidas. Es decir, que la actitud estratégica que se adopte, la postura militar consiguiente y la dimensión, composición y despliegue de las Fuerzas Armadas, tendrán características defensivas, evitándose la adopción de actitudes o el desarrollo de fuerzas que puedan objetivamente ser consideradas como amenaza por otros países. **MR**

El Capitán de Fragata Oscar M. Gómez Arzamendia, Armada paraguaya, egresó del Colegio Militar "Mariscal Francisco Solano López" en el año 1981. Luego de realizar los cursos que normalmente se dictan a los SS.OO. en la Armada paraguaya, cursó la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales en Comunicaciones y Electrónica en Río de Janeiro, Brasil. Asimismo, el Curso de Comando y Estado Mayor Naval en la Escuela de Guerra Naval de la Armada Argentina. En el año 2001 egresó del curso de Conducción Estratégica Nacional en el Instituto de Altos Estudios Estratégicos. Comandante del Comando de Comunicaciones Navales de la Armada paraguaya. Actualmente se desempeña como Asesor paraguayo para el Comando del Área marítima del Atlántico Sur con sede en Río de Janeiro, Brasil.