



Web Site: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)

E-Mail: [info@caei.com.ar](mailto:info@caei.com.ar)

## **Programa de Estudios: Defensa & Seguridad**

**Coordinadora del Programa: Lic. Gisela Armerding**

**Working Paper N° 08**

**Título:** *"MERCOSUR: ¿Hacia una comunidad de defensa?"*

**Autor:** Lic. Gisela Armerding

**Tipo de Publicación:** Paper

El CAEI (Centro Argentino de Estudios Internacionales) es una asociación civil cuya tarea es incrementar el estudio y análisis sobre los tópicos internacionales. El CAEI no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus miembros y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

# MERCOSUR: ¿Hacia una comunidad de defensa?

*Lic. Gisela Armerding*

## **Introducción.**

Frente a la complejidad de la realidad internacional, quedó demostrado que los mecanismos vigentes no son aptos para garantizar la paz mundial. Tanto las amenazas tradicionales, en el actual contexto global e interdependiente, como la emergencia de las llamadas nuevas amenazas evidencian la necesidad de respuestas consensuadas y multilaterales.

Particularmente, luego de los atentados del 11-S, cobraron renovado auge las discusiones en torno a la necesidad de cambiar los instrumentos regionales, ya sea mediante la modificación de los existentes o por medio de la creación de otros nuevos.

En este contexto, durante los últimos meses en la región se ha colocado sobre la mesa de debate la posibilidad de dotar al Mercosur de una estructura institucional en el ámbito de la seguridad y la defensa. Pero dicho debate parecería ser la punta de iceberg de otros planteos más de fondo aún no resueltos.

En primer lugar, que entendemos en la región por los términos de seguridad y de defensa. Y en estrecha vinculación, cual es el rol que le toca jugar a las Fuerzas Armadas frente a los nuevos planteos.

Segundo, deberíamos definir cuales son las amenazas que azotan a la subregión, y diferenciarlas de otros problemas que también causan flagelos a la población americana.

Un tercer tópico es: cuando hablamos de Mercosur, ¿a qué Mercosur nos estamos refiriendo? ¿Al Mercosur en sentido estricto, haciendo alusión al compuesto por sus miembros plenos? ¿Al Mercosur + Chile, como Estado actor en el escenario de seguridad regional? ¿O al Mercosur de los Ocho?

A lo largo del presente trabajo, se intentará esbozar algunas reflexiones, con el objetivo de continuar alimentando el diálogo regional.

## **Estado de situación.**

### Primer debate.

Vamos a comenzar por el debate primario, esto es, definiendo los términos de defensa y de seguridad.

Tomaremos la definición de defensa dada por la ley argentina Nro. 23.554: "La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva y efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes."

La definición precedente nos permite observar que la defensa nacional es limitada al campo de las acciones que requieran la utilización de las Fuerzas Armadas en última instancia, frente a agresiones provenientes desde el exterior de las fronteras nacionales.

Por su parte, el término seguridad debe ser concebido en sentido amplio. Resulta oportuno citar la definición de seguridad elaborada en el marco de las Naciones Unidas, entendida como "...una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social..."<sup>1</sup> Como puede apreciarse, dicha definición es un buen punto de partida para ser considerado en la región, dado su carácter amplio y multifacético, características necesarias para dar cuenta de las realidades diversas de los países del continente.

En concordancia, resulta interesante citar la definición de seguridad elaborada por Barry Buzan, quien considera que "...es algo más que la supervivencia o existencia de una sociedad o Estado, y tiene que ver con las condiciones de existencia de esa sociedad o Estado". Según el autor, "...seguridad es tomada como estar libre de amenazas, y como la capacidad de los Estados de

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas: Estudios sobre los conceptos de seguridad A/40/553, 1985, pág. 11.

mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas hostiles."<sup>2</sup>

Durante la última reunión de los Ministros de Defensa del Mercosur ampliado, que tuvo lugar en Buenos Aires a mediados de septiembre, los titulares de dichas carteras dejaron bien en claro que en la subregión rige una línea divisoria entre lo que se entiende por defensa y por seguridad. Reservaron para el primer ámbito el rol tradicional de las Fuerzas Armadas en defensa del territorio nacional, mientras que de la seguridad interior se ocupan las fuerzas policiales y de seguridad.

Este pensamiento común del Mercosur ampliado será expuesto en la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, reunión hemisférica que se llevará a cabo en noviembre, en Quito, donde Canadá, Estados Unidos y los países centroamericanos impulsan otra visión, más en el sentido de fuerzas armadas como guardias nacionales, desarrolladas hacia el control interno.

Si bien los ministros esbozaron la necesidad de que las Fuerzas Armadas participen en tareas de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, descartaron el empleo directo de las mismas en tareas internas, limitándolas a colaborar en la obtención y análisis de información.

Como quedara expresado en un documento de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA: "Para los países del Mercosur, la expresión 'seguridad' ha sido utilizada más bien en el sentido de seguridad pública y la protección de la ciudadanía. Cuando deseamos abordar aspectos vinculados con las medidas en el campo militar convencional - de contención de una agresión externa, por ejemplo - utilizamos normalmente el término 'defensa'."<sup>3</sup>

Esta división conceptual nos releva una primera contradicción en relación a la pregunta que anima el presente trabajo: ¿Puede el Mercosur conformarse en una comunidad de defensa?. Una primer respuesta sería NO. Si los países de la subregión siguen teniendo una visión tan tajante de los ámbitos de la defensa y de

---

<sup>2</sup> Pardo, Rafael; "Los nuevos elementos de seguridad para América Latina." Trabajo presentado al Foro sobre Seguridad en el Hemisferio, organizado por la Misión Permanente de Chile ante la OEA. Abril de 1999. <http://www.oas.org/csh/docs/Rafael%20%20Pardo.pdf>

<sup>3</sup> OEA/CSH "Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica" CP/CSH/INF.14/02 29 de octubre de 2002

la seguridad, y si continúan basando a la primera en la exclusiva preservación del territorio y la soberanía nacional, es sumamente dudoso concebir que se pueda erigir una institución formal de defensa.

En todo caso, debería aspirarse a formar un Mercosur de la seguridad. Entendido este concepto en sentido más amplio y dado que la naturaleza de los nuevos retos a la seguridad regional exige respuestas multilaterales (como se verá seguidamente) es más factible pensar que los Estados tejerán una red en torno a las problemáticas de la seguridad que en torno a materias que impliquen el ámbito de la defensa.

Si los Estados de la región fueran capaces de adherir a un concepto más amplio de seguridad internacional, al modo que se lo entiende a nivel mundial, no habría inconvenientes en torno a articular políticas de defensa como subsidiarias de la seguridad. Debemos recalcar que todas las políticas nacionales contribuyen a aumentar la seguridad, por lo tanto, también la del área de defensa. Pero dado el estado actual, parecería ser que las políticas de defensa deben ir por un carril, y aquellas tendientes a la seguridad por otro.

En relación al rol de las Fuerzas Armadas, a pesar de ser América Latina considerada como una zona de paz, esta situación no puede ser garantizada para siempre o asegurar que las amenazas que ahora no existen no aparezcan en el futuro. Por lo tanto, queda clara la necesidad de contar con Fuerzas Armadas con capacidades militares en condiciones de proveer a la defensa.

### Segundo debate.

A continuación, vamos a adentrarnos en otro debate que es necesario despejar, a fin de obtener claridad conceptual, para luego actuar en consecuencia. Este segundo punto nos lleva a diferenciar los conceptos de amenazas y de problemas a la seguridad.

En relación a las amenazas, existe una distinción entre las tradicionales, es decir, las provenientes de actores estatales, y las llamadas "nuevas amenazas", como ser el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

En segundo término, resulta apropiado hacer una distinción entre los fenómenos que serían amenazas, y los que podrían ser mejor catalogados como

problemas para los países de la región, según la situación provenga de la voluntad de actores determinados, o sea derivada del accionar del Sistema Internacional, respectivamente. Es decir, dada la necesidad de arribar a conceptos claros para actuar en consecuencia, creo útil distinguir entre fenómenos que, siendo de naturaleza diversa, son aglutinados dentro del concepto de "nuevas amenazas". No me parece apropiado colocar bajo una misma denominación, por ejemplo, al accionar del narcotráfico y a los efectos producidos por una catástrofe meteorológica.

Podríamos considerar que una amenaza a la seguridad es una manifestación que formula un actor o actores, con el propósito de transmitirle a otro u otros, la intención o capacidad de producirle un daño a sus bienes o intereses. En esta conceptualización está implícita la existencia de una voluntad de producir un efecto buscado, y por lo tanto, la posibilidad de identificación de la fuente de la misma. El énfasis debe ser puesto aquí en la intencionalidad de aquellos a quienes se atribuye las amenazas.

En cambio, podríamos definir como problema, -que tiene incidencia sobre la seguridad-, a un asunto incierto y de difícil solución, cuya dimensión trasciende los límites de las fronteras nacionales, afectando los intereses de múltiples actores del sistema internacional. En este sentido, serían elementos derivados del propio funcionamiento del Sistema Internacional, no dependiendo ya directamente de la voluntad de un actor en particular, y no pudiendo identificar un foco responsable.

Un listado tentativo de los fenómenos, según la clasificación presentada, sería la siguiente:

Amenazas: provenientes de la voluntad de actores específicos.

- ◆ Terrorismo.
- ◆ Narcotráfico.
- ◆ Crimen organizado.

Problemas: derivados del funcionamiento del Sistema Internacional.

- ◆ Deterioro del medio ambiente.
- ◆ Escasez de recursos naturales y alimenticios.
- ◆ Desigualdad de las economías nacionales.
- ◆ Crecimiento de la población.
- ◆ Migraciones.

Considero que esta distinción es adecuada para delimitar qué fenómenos deberían conformar la agenda de defensa regional, y cuales la de seguridad. Las amenazas deberían ser colocadas bajo la égida de los mecanismos de defensa, mientras que los problemas deberían conformar la agenda de seguridad, entendida en el sentido amplio de aglutinar las políticas de diversos sectores tendientes a asegurar la vida del individuo.

La distinción propuesta puede resultar útil también para delimitar entre cuestiones que podrían demandar el uso de la fuerza, de aquellos problemas que no lo exigen. Las amenazas son eventualmente susceptibles de aplicación del instrumento militar, al ser posible la identificación de un actor; en tanto los problemas requieren revertir o neutralizar ciertas tendencias derivadas del mismo funcionamiento del Sistema Internacional, lo cual resulta imposible por medio de la fuerza.

Por supuesto que la división precedente no es taxativa, ya que los problemas que tienen incidencia sobre la seguridad regional pueden devenir en amenazas (pensemos por ejemplo que, frente a la necesidad mundial de alimentos, un actor pueda pretender apoderarse de nuestros recursos), y las amenazas son susceptibles de respuestas no militares. Ambas agendas son complementarias, no excluyentes, si se tiene en mente el concepto amplio de seguridad, y las políticas de defensa como una de las políticas contribuyentes a la misma.

Lo que se busca resaltar es que, dado que detrás de las amenazas es posible identificar una voluntad, un actor, sobre ello se puede aplicar el aparato militar, y es en este sentido que las Fuerzas Armadas no deberían ser excluidas a priori de la lucha contra los mencionados flagelos. Además, siendo su aplicación la última instancia, deberían considerarse posibilidades intermedias de cooperación con las fuerzas internas, como ser en el ámbito de la inteligencia, por ejemplo.

Recordemos en este punto que los Estados continúan siendo los principales actores, aunque no los únicos, de la escena internacional, que detentan el uso legítimo y monopólico de la fuerza, y que siguen teniendo la obligación de defender a sus ciudadanos. Veamos como lo expresa un Teniente Coronel chileno: "A pesar de la actual coyuntura internacional, el uso de la fuerza, enmarcado en la legalidad y el derecho internacional, continúa siendo un recurso político plenamente vigente, aún cuando la tendencia respetada por casi todas las naciones es la cooperación y

la negociación para solucionar las diferencias interestatales. Este concepto también tiene plena validez cuando existen amenazas no tradicionales, según la particularidad de cada situación y teniendo en vista los objetivos amenazados.”<sup>4</sup>

A modo de ejemplo, vale mencionar que la respuesta esgrimida por los Estados Unidos frente a los ataques terroristas sufridos el 11-S, fue de tipo convencional. Es decir, respondieron a una amenaza no tradicional con el empleo del factor militar.

### Tercer debate.

El tercer debate nos lleva a pensar que países del Mercosur conformarían la comunidad de seguridad. Como es sabido, el hemisferio presenta diferentes realidades, y los países se sienten azotados por diversas amenazas y problemas. En las Américas existen diversas agendas de seguridad: desde los intereses de la superpotencia global hasta los de los microestados del Caribe.

El cono sur se presenta como la zona de mayor estabilidad estratégica (a excepción del conflicto colombiano). En este sentido, un avance importante es marcado por el hito de la “Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz”, de 1999.<sup>5</sup>

Cuando pensamos en una comunidad de seguridad mercosureña, si bien el horizonte ideal es que esté conformada por todos los países del Mercosur, es decir, los cuatro miembros plenos más los cuatro asociados, considero que un inicio factible estaría dado por los cuatro miembros originales más Chile. En primer lugar, porque los miembros plenos ya cuentan con una experiencia histórica en vinculación institucional, y resulta más fácil coordinar acciones entre ellos. Y segundo, la inclusión de Chile en la comunidad es sencillamente porque no sería posible consolidar ningún proyecto sin su participación. El Estado chileno posee un fuerte peso estratégico en el área y conforma, junto con Brasil y Argentina, el pivote regional.

---

<sup>4</sup> Teniente Coronel Claudio Andaur Urbina; “Las Fuerzas Armadas en América Latina, nuevos escenarios y tendencias”; en [http://www.cesim.cl/p3\\_otras\\_publicaciones/site/pags/20031113145821.html](http://www.cesim.cl/p3_otras_publicaciones/site/pags/20031113145821.html)

<sup>5</sup> La Declaración Política de 1999, además de declarar a la subregión libre de armas nucleares, estipula, entre otros puntos, el fortalecimiento y articulación de los mecanismos de consulta y cooperación en materia de seguridad y defensa entre los Estados miembros; la implementación de medidas que contribuyan a reforzar la confianza y la seguridad; providencias encaminadas a hacer del MERCOSUR, Bolivia y Chile una zona libre de minas terrestres

## Conclusiones.

Una de las primeras conclusiones a la que arribamos es en relación a la necesidad de que la subregión adopte un concepto amplio de seguridad, entendido como estado o situación, hacia las cuales los Estados deben hacer confluir todas las políticas nacionales, entre ellas la de defensa.

Esta concepción permitiría a los países del Mercosur más Chile encaminarse hacia la conformación de una comunidad de seguridad, dentro de la cual, las políticas de defensa cumplirían un rol subsidiario.

Uno de los aspectos centrales del nuevo contexto subregional sería la búsqueda simultánea de un sistema de seguridad cooperativo y la implementación de políticas de defensa nacionales que sean mínimamente coherentes con aquel.

Pero como está planteada la situación hasta el momento, la división tajante entre ambos términos, principalmente por la prohibición de la injerencia de los medios militares en tareas de orden interno, impide la complementación de ambas instancias en procura de la seguridad regional.

El componente de seguridad del Mercosur sería uno de los diversos ámbitos de integración. No olvidemos que, básicamente, el Mercosur es un proyecto económico. Las ideas en torno a extenderlo hacia la esfera política y la de seguridad es un desafío que nos toca vivir en el presente. Debemos incentivar que los países de la región se unan para pensar, y actuar, frente a los problemas comunes como la Amazonia, la Patagonia, el tema del agua.

Los avances en la cooperación militar son parte de un proceso mayor de orden político y económico. Para que efectivamente el Mercosur avance hacia una comunidad de seguridad, precisa de voluntad política y, además formalizar instituciones capaces de aplicar políticas, lo cual requiere de una visión compartida.

Frente a los problemas y amenazas que nos presenta la realidad mundial, de tal complejidad y envergadura, si no hay una comunidad interdisciplinario que abarque diversos estratos, entre ellos las Fuerzas Armadas, entonces no hay solución posible.

La naturaleza de las amenazas que azotan a la región obligan a concertar respuestas comunes. Sólo la cooperación en un mundo interdependiente puede encontrar soluciones efectivas para mantener la paz mundial. Y es teniendo en cuenta este contexto que se impone a los países del Mercosur la necesidad de estrechar los vínculos hacia el horizonte de la comunidad de seguridad.

Por otra parte, en relación a los debates esgrimidos, debemos pensar en que tipo de Fuerzas Armadas necesita la región, principalmente que se correspondan con la nueva situación estratégica caracterizada por la inseguridad e incertidumbre, por una mayor cooperación internacional, por la ausencia momentánea de conflictos interestatales y por el surgimiento de nuevas amenazas que pueden afectar la seguridad y estabilidad del Estado.

Los nuevos escenarios para las Fuerzas Armadas están influenciados por las características actuales del sistema internacional, cada vez más interdependiente y cooperativo, pero a la vez más inseguro y con niveles de incertidumbre importantes, y por la realidad propia de cada país y de la región. El uso de la fuerza, aún cuando parece menos probable, sigue siendo un recurso vigente y de última instancia.

Debemos tener presente que las amenazas tradicionales persisten y que las nuevas amenazas pueden eventualmente evolucionar desde conflictos intraestatales hacia otros interestatales, por la expansión de éstas más allá de las fronteras de un determinado país.

En materia de seguridad nos encontramos en una etapa de transición, que contiene en sí misma el riesgo y la oportunidad, y que nos demanda el esfuerzo de formular conceptos aptos para actuar sobre circunstancias no necesariamente previsibles.