

Hacia un Proyecto de Lege Ferenda para la creación de un Mercosur de la Defensa¹.

Por Alejandro F. Della Sala²

Mucho se ha escrito en materia comercial en el ámbito regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como fuera pensado originariamente en el célebre Tratado de Asunción de 1991 que le diera entidad jurídica, pero lo cierto es que no se han articulado esquemas de participación institucionalizados de los Ministros de Defensa en las reuniones de Ministros de los países integrantes del aludido espacio regional de personas y bienes en general .-

Al respecto, observamos que nuestro país participa activamente en cuestiones de Economía, Producción, Justicia, Seguridad, Salud, Medio Ambiente, pero resulta escasa su participación en el área de DEFENSA, al menos institucionalmente en dicho ámbito.

Así, dentro de la estructura del Consejo del Mercado Común, se han institucionalizado las siguientes reuniones: Agricultura (RMA): Decisión CMC Nro. 11/92; Economía y Presidentes de Bancos Centrales: Decisión CMC Nro. 06/91; Industria (RMIND): Decisión CMC Nro. 07/97; Medio Ambiente (RMMA): Decisión CMC Nro. 19/03; Minas y Energía (RMME): Decisión Nro. CMC Nro.60/02; Relaciones Exteriores (RMRE); Salud (RMS): Decisión CMC Nro. 03/95; Trabajo (RMT): Decisión CMC Nro.16/91; Turismo (RMTUR): Decisión CMC Nro. 12/03; Autoridades de Desarrollo Social (RMADS): Decisión CMC Nro. 61/02; Cultura (RMC): Decisión CMC Nro. 02/95; Educación (RME): Decisión CMC Nro.07/91; Interior (RMI): Decisión CMC Nro. 07/96; Justicia (RMJ): Decisión CMC Nro.08/91. Todos ellos se pronuncian mediante acuerdos que deberán ser aprobados por la Consejo del Mercado Común (CMC).³-

En efecto, si bien, a nivel bilateral se han efectuado reuniones, celebrado "memorandums de entendimiento" y convenios para promover el

¹ El presente trabajo fue publicado en la revista jurídica del MERCOSUR: www.aduananews.com, correspondiente al mes de noviembre de 2006.-

² Abogado por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Derecho Empresario por la Universidad Austral, Maestrando de la carrera de Magister en Defensa Nacional, de la Escuela de Defensa Nacional, asesor de planta permanente de la Dirección General de Política del Ministerio de Defensa de la República Argentina, colaborador de las revistas Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina , aduananews, entre otras.-

intercambio científico y tecnológico - por ejemplo con la República Federativa del Brasil- no se ha articulado un mecanismo institucionalizado desde la Secretaría del MERCOSUR, tendiente a incluir las cuestiones de DEFENSA.-

Nótese asimismo, que han aparecido una serie de cuestiones comunes que podrían afectar el normal funcionamiento de las instituciones en la región, como ser el tráfico de armas, drogas, personas, y de mercancías peligrosas - tanto desde el punto de vista de la seguridad del material a trasladar como a la posibilidad de que las mismas sean utilizadas con fines ilícitos. Sin contar además, todas las cuestiones vinculadas a la preservación de los recursos naturales, las cuales deben formar parte ineluctable del concepto de integridad territorial.-

Por ejemplo, en el ámbito de las políticas de no proliferación es de resaltar el MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE EL INTERCAMBIO DE INFORMACION SOBRE LA FABRICACION Y EL TRAFICO ILICITO DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL MERCOSUR (Decisión CMC 15/04) .

El presente Memorandum se enmarca en el Tratado de Asunción que diera origen al MERCOSUR así como el Protocolo de Ouro Preto y la Decisión Nro.7/98 del Consejo del Mercado Común.

El aludido instrumento jurídico, establece que los Estados Partes se prestarán cooperación para investigar, prevenir y/o controlar, a través del intercambio de información, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados entre los Estados Partes para lo cual cita la Decisión Nro. 07/98 que aprueba el "Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados para el MERCOSUR." (Cfr. Art.2 MERCOSUR/CMC/DEC. Nro. 15/04) .-

Además, destaca en el artículo 6, cuáles serán las autoridades de aplicación por cada país miembro del MERCOSUR.

Por ejemplo, en el caso de nuestro país nombra como tales conforme el área de competencia a: la Secretaría de Seguridad Interior, actualmente

³ Ver página web del mercosur: www.mercosur.org.uy.-

dependiente del Ministerio del Interior, El Registro Nacional de Armas respecto de las solicitudes de información referidas a datos registrales y sobre licencias de importación y exportación de armas de uso civil; la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico sita actualmente en el Ministerio de Defensa respecto de las solicitudes de información referidas a datos sobre licencias de importación y exportación de armas de uso militar y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (Secretaría de Inteligencia) respecto de solicitudes de información de inteligencia estratégica referida a la identificación de grupos responsables por el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y de su modus operandi.⁴-

Asimismo, los Estados Partes establecen un mecanismo permanente de intercambio de información sobre la fabricación y la circulación de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.⁵

El aludido Memorandum contribuirá además, a la aplicación a nivel sub-regional de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que fuera aprobado por Ley del Honorable Congreso Nacional Nro.25449, dada la vinculación de estos temas con el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo en general.-

Por otra parte, ya en el área de materiales sensitivos es de resaltar la creación de la Agencia Argentino- Brasileña de Contabilidad y Control (ABACC) en el área nuclear para la aplicación del sistema de salvaguardias establecido por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), lo cual reafirma la voluntad integradora de la región en áreas tan sensibles como la de la referencia.

Además, es necesario señalar el COMPROMISO DE MENDOZA, por el cual la Argentina, Brasil y Chile se comprometieron en el año 1991 a ser partes originarias de la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas y Bacteriológicas y por tanto crear una zona libre de esa categoría de armas en la región.⁶ Cabe destacar que posteriormente adhirieron al referido Compromiso, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. En sentido concordante, se ha sostenido la

⁴ Cfr. Art.6.-

⁵ Cfr. Ibidem Art.3.-

⁶ Nótese que los países del MERCOSUR son parte de la Convención para la Prohibición de las Armas Químicas de 1993, así como también de su par, en el área biológica.

misma directiva estratégica con la firma de la Declaración Política de los países del MERCOSUR y Estados asociados (Bolivia y Chile) como Zona de Paz, celebrado en la ciudad de Ushuaia el 29 de julio de 1998, donde establece que los Estado firmantes apoyarán la plena vigencia y perfeccionamiento de los instrumentos internacionales y mecanismos de no proliferación de armas destrucción masiva. -

Es de remarcar asimismo, que en el área de los controles a las exportaciones de material bélico, sensitivo y uso dual, nuestro país es Parte de la mayoría de los foros internacionales encargados de combatir la no proliferación en general como ser el Grupo Australia en el área química, bacteriológica y equipamiento relacionado, el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), el Acuerdo Wassenaar (WA), en el área de material bélico y uso dual, el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG), etc. Por tanto, sería de mucho interés crear un grupo de trabajo conjunto para establecer Listados comunes para el control regional, minimizando las barreras paraarancelarias y teniendo regímenes similares funcionando armónicamente en todos los países de la REGION MERCOSUR, con miras a ampliarlo a la REGION SUDAMERICANA .

En efecto, de concretarse en un futuro dicha política, podría facilitar el cumplimiento de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la no proliferación de armas de destrucción masiva y la implementación de medidas nacionales de los Estados Partes tendientes a garantizar la seguridad de los materiales que puedan ser utilizados para la fabricación de esa categoría de armamento en general.

En igual sentido, cabe destacar que los países de la región son también Partes de una serie de tratados multilaterales en materia de desarme y de control de armas en general que bien podrían plantearse cuestiones políticas comunes para tener mayor implicancia a escala multilateral.

Dichas problemáticas comunes conllevan a la necesidad de crear un foro regional multidisciplinario en el área de DEFENSA para tratar todas estas cuestiones, las cuales podrían culminar en la reunión de Ministros de DEFENSA del Mercosur y países asociados.-

Por ejemplo, como sostiene el sociólogo y cientista político brasileño Helio Jaguaribe, resulta necesario crear un proyecto regional - desarrollista. De esta

manera, el "...Mercosur representa el sistema mínimo de integración capaz de permitir a sus miembros un desarrollo autónomo, es decir, capaz de impedir que se transformen en simples segmentos del mercado internacional y provincias del Imperio. La Comunidad Sudamericana de Naciones, convertida en un efectivo sistema de integración económica y de cooperación política, constituye la meta de integración deseable, capaz de proporcionar a sus miembros, en este siglo, el estatus de grande interlocutor internacional independiente."⁷

Y la idea precedentemente expuesta por Jaguaribe, podría concluirse que: "... tanto el Mercosur como la Comunidad Sudamericana de Naciones sólo serán sistemas efectivos e internacionalmente válidos si se basa en una estable, creíble y recíprocamente benéfica alianza argentino-brasileña." ⁸

Ya en el plano estrictamente político, nótese que la mayoría de los expertos de nuestro país coinciden que el MERCOSUR ha sido creado, más que como "espacio mercantil", como "...un espacio de paz y de cooperación en América del Sur..." y también para "... incrementar nuestro poder de negociación internacional, aumentar nuestra autonomía de decisión y promover y consolidar la democracia y los derechos humanos en toda la región."⁹

En definitiva, el proceso de integración, se inició con un sentido político más que económico. En el caso de nuestro país, debe entenderse como prioritario el proyecto de integración regional, por la sencilla razón de que en las circunstancias actuales, como señalara el ex -presidente Raúl Alfonsín: "...no hay lugar para países aislados, ni para proyectos aislados." ¹⁰

Nótese en tal sentido que nuestra hermana República Federativa del Brasil ha sido uno de los primeros países en el área latinoamericana en crear un

⁷ JAGUARIBE, Helio, AFAN DE SUMAR, XV CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO, Salamanca, 2005, España, Suplemento Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, pág.16.- Conforme la visión de este autor, casi dos millones de jóvenes aptos para ingresar al mercado de trabajo por año y que no encuentran empleo acaban formando parte del "ejército de reserva del narcotráfico". Enviados a los presidios, que el PCC llama "facultades", muchos de estos jóvenes pasan a ser referentes del crimen organizado. Cfr. asimismo, BORGES, A. "as causas da violência urbana", mayo de 2006, www.lainsignia.org, página visitada el 31/5/06. (La traducción me pertenece).-

⁸ Ibidem.

⁹ ALFONSIN, Raúl "EL MERCOSUR NACIO PARA PROVECHO DE NUESTROS PUEBLOS Y DE LA REGION,." Diario Clarín, 30 noviembre de 2005, pág. 31.-

¹⁰ Ibidem. El expresidente también señala que debemos: "...crecer juntos, Producir juntos, Encarar juntos la globalización, responder juntos a los desafíos científico-tecnológicos, buscar juntos la mayor eficiencia y el incremento de la competitividad, Poner juntos los necesarios y racionales límites a la intromisión de los capitales golondrinas, el narcotráfico, el lavado de dinero, a la dictadura de los oligopolios,..". entre otras. (Cfr. ibidem)

sistema profesional de expertos diplomáticos a partir de la gestión de su histórico canciller de principios de siglo pasado, el barón del Río Branco, el cual se había dedicado a construir políticas de consenso en la región, a través de tres rasgos distintivos: mantener la paz, ampliar en gran medida su territorio sin recurrir a la fuerza militar ni provocar una coalición circundante de vecinos lusófobos y por último -consideramos que éste es el aspecto más importante- unir sus políticas de acuerdos limítrofes con sus estrategias de desarrollo económico y social.¹¹

Cabe destacar, que dicha estrategia global del vecino país se ha mantenido durante todo el siglo pasado hasta nuestros días, cuestión que debería tomarse de base para establecer acuerdos en común desde la perspectiva bilateral en una primera etapa, para ampliarla a nivel subregional y por último a nivel "macro" sudamericano.

Asimismo, desde una perspectiva geopolítica, también resulta necesario resaltar, la creciente demanda de materias primas en el mundo actual y la escasez de recursos que se vislumbra en este siglo puede incrementar conflictos¹² tanto sea para adquirir o simplemente "controlar" los Recursos Naturales "lato -sensu", como puede ser la selva virgen del Amazonas, la cuenca de los ríos más importantes del mundo entre los que también hay que contar al acuífero guaraní en relación al Recurso agua potable, la Cordillera de los Andes en torno a la explotación de minerales, el sector antártico, etc.

Porque como decía un estratega muy conocido en nuestro país, "... Son los intereses y no las armas los que desencadenan las guerras."¹³ Entonces, la idea de comunidad con intereses compartidos que campea en esta región del cono sur, puede asimismo contribuir a generar este tipo de mecanismos conjuntos de cooperación fortaleciendo la tesis de seguridad cooperativa que se sustenta en el presente trabajo.-

Sin mengua de lo hasta aquí dicho, esto no significa que los Estados nacionales no tengan que mantener una respuesta militar y de defensa en general ante cualquier agresión externa como señala nuestra sabia Ley de Defensa

¹¹ Cfr. DOMINGUEZ, Jorge I., "Conflictos Territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe" en CONFLICTOS TERRITORIALES Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, pàg.37.-

¹² KLARE, Michael, GUERRA POR LOS RECURSOS, edit. Urano, Edic. 2003, Barcelona, pàg. 37.-

¹³ FRISCHKNECHT, F., LANZARINI, M, y otros, ESTRATEGIA, Lògica, Teoría y Práctica, Escuela de Guerra Naval, 1994. pàg.10

Nacional, lo que se pretende es sumar a la tesis de defensa tradicional este nuevo concepto cooperativo, que desde ya no es nuevo en el terreno de las relaciones internacionales, lo cual simplemente puede contribuir como trabajo doctrinario, al desarrollo de una conciencia regional en la materia.-

Sobre el particular, cabe citar la actual reglamentación de la Ley de Defensa Nacional¹⁴ que establece expresamente en sus considerandos "...la necesidad de proyectar, junto a los países vecinos, un Sistema de Defensa Subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad entre sus integrantes, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren el mantenimiento futuro de la paz."

Por lo tanto, dotar a la región sudamericana de mecanismos apropiados de intercambio en materia de Defensa, desde el intercambio académico hasta la exploración y explotación de los recursos energéticos en el marco general de protección del medio ambiente y de seguridad humana en general, contribuirá a mejorar la integración del cono sur y a construir consensos en temas tan importantes como los descriptos en esta pequeña reflexión.

¹⁴ Cfr. Considerandos del Decreto Nro.727/2006 (www.infoleg.gov.ar, pàg visitada el 14/6/2006).-