# Hacia una alianza político-militar sudamericana que busque la integración

Contralmirante (r)
Jorge Luis P. Díaz Nieri

## A. Introducción

1° Este trabajo fue presentado por mí ante el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa – CHDS de la Universidad Nacional de Defensa de EE.UU. y seleccionado para participar en el "Seminario Avanzado de Políticas de Seguridad y Defensa: Retos Tradicionales y Emergentes en el Sector Defensa" desarrollado en Atlanta – EE.UU. del 21 al 24 Abril del 2008 con participación de más de 80 personas representantes de los países sudamericanos.

2° Se basa en conceptos interiorizados durante el curso avanzado seguido en el CHDS sobre "Operaciones Internacionales y de Estabilidad – StabOps, 2007" y en la consideración hallada por el autor dentro del marco de un posible acuerdo o alianza regional político – militar de América del Sur que facilite su integración política, económica y militar.

3° Encuentro los siguientes aspectos específicos relativos a áreas del sector Defensa donde esta propuesta tendría mayor impacto sobre las Fuerzas Armadas de Sudamérica:

a) Planeamiento de Defensa: Función en crisis humanitarias, gobernabilidad y sus misiones; nuevas misiones, planeamientos a largo plazo y presupuestos, flexibilidad versus estabilidad; Fuerzas de Paz, control de áreas geográficas y otras posibilidades para promover la seguridad internacional;
b) Relación democracia - sector defensa y seguridad: Control y supervisión para evaluar las políticas del sector y las propias relaciones sector Defensa – Legislativo;
c) Desafíos a la cooperación internacional como función del Ministerio de Defensa.

4° El marco teórico desde donde se efectúa el análisis es, en primera instan-

cia, mis *papers* presentados durante el desarrollo del curso "StabOps" 2007 sobre las lecturas siguientes:

a) Recursos de Operaciones de Estabilidad y de Reconstrucción: Pasado, Presente y Futuro, Shanon A. Brown (Washington, DC: Dwight D. Eisenhower National Security Series Symposium, March 23, 2006)
b) Frye, Alton. Intervención Humanitaria: Una Doctrina Viable, Washington, DC: Brookings, 2000
c) Proyectos de Desafíos, Desafíos de las Operaciones de Paz: En el Siglo XXI – Conclusión del Informe 1997-2002,
d) "La Responsabilidad de Proteger: Investigación, Bibliografía, Historia (Otawa, Canadá, Centro de Investigación de Desarrollo internacional, 2001).

5° A quien encuentre motivación sobre el tema, le agradeceré presentar sus propios conceptos que puedan reforzar y/o mejorar lo expuesto o simplemente exponer su desacuerdo.

## B. Argumentos e Hipótesis de Trabajo:

1° La propuesta se basa en la convergencia de dos conceptos ya históricos:

a. Los países sudamericanos, en genera, en forma individual realizan Operaciones Internacionales y de Estabilidad con impacto en la seguridad internacional, estas operaciones podrían ejecutarse como una decisión conjunta y combinada con un mando unificado dentro del marco de un acuerdo o alianza regional.
b. Una alianza regional como organización puede lograr el fortalecimiento de la integración política, económica y militar de una región.

2° Para desarrollar este argumento, se consideran los siguientes supuestos válidos para el ámbito regional sudamericano:

- Es deseable para los intereses de cada país la integración política, económica y militar.
- Es deseable que sus respectivos sectores de defensa participen como uno de los pilares de esta integración.
- Es deseable encontrar la forma de integrar los sectores defensa bajo un solo comando que podría tener como misión las Operaciones Internacionales y de Estabilidad conjuntas y combinadas como una intervención multilateral con una Política Regional de Defensa.
- El participar en Operaciones Internacionales y de Estabilidad conjuntas y combinadas bajo un comando unificado permanente tienen impacto sobre los problemas críticos en el Planeamiento de Defensa, de la Democracia y el Sector Defensa - Seguridad y de los Desafíos para la Cooperación.
- El comando unificado permanente sería una demostración de confianzas recíprocas que permitirá encontrar objetivos nacionales comunes bajo estas consideraciones.

3° Hipótesis de Trabajo: "*Las Operaciones Internacionales y de Estabilidad con un mando unificado en el marco sudamericano de una alianza político – militar son un mecanismo adicional que facilitaría la integración regional*"

## C. Análisis

El análisis se efectúa sobre los tres siguientes aspectos.

I Es necesario partir de un concepto aceptable sobre Alianza Regional, considerando la evolución de la organización político-militar y su influencia en el fortalecimiento de la integración regional, dentro de la realidad sudamericana.

II Se requiere que dentro del concepto de Operaciones Internacionales y de Estabilidad se establezca un marco de referencia para el ámbito sudamericano con relación a la ONU.

III El marco de referencia de aplicación en el ámbito sudamericano sobre intervención humanitaria, debe complementarse considerando los cambios en los conceptos sobre seguridad internacional y sobre el apoyo político a las intervenciones multilaterales que deberían estar presentes en una Política Regional sobre estas Operaciones.

### Análisis:

**I Es necesario partir de un concepto aceptable sobre Alianza Regional, considerando la evolución de la organización político-militar y su influencia en el fortalecimiento de la integración regional, dentro de la realidad sudamericana.**

1° Una alianza regional es un vínculo establecido entre estados que tienen intereses comunes en una determinada área geográfica. Su función tradicional era de orden militar, con el objetivo de garantizar la seguridad de sus países miembros frente a potenciales agresores. Los miembros unidos por un tratado se garantizan asistencia mutua en caso de invasión del territorio de uno de ellos por una potencia extranjera. Este concepto evoluciona al adquirir la relación económica tanta importancia como un vínculo estratégico, la evolución va desde un carácter defensivo en el marco de una estrategia de disuasión regional hasta la integración política y económica de sus miembros.

2° El crear una organización político-militar común entre países se estructura desde la dificultad en guerra para establecer un mando único en combate, por lo que esta estructura requiere que un mando único se establezca en tiempo de paz. Casos:

- Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN, 1949: Alianza político - militar entre diversos países de Europa Occidental y EE.UU., con un Consejo permanente. Es una defensa común con el acercamiento de las respectivas políticas exteriores. Su objetivo es "salvaguardar la paz y la seguridad" en el Atlántico Norte y en adición "desarrollar la estabilidad y el bienestar" en la zona.
- Pacto de Varsovia, 1955: Alianza político - militar con mando unificado, para la defensa recíproca entre países comunistas de Europa Oriental, siendo un instrumento político para asegurar el dominio de la URSS sobre el bloque comunista. Se disuelve el 1 Julio 1991 con la caída de los regímenes comunistas y se rompen los lazos de dependencia mutua.

- Organización de Estados Americanos OEA, 1948; Organización del Tratado del Sureste Asiático SEATO, 1954; Liga Árabe, 1945 y Organización para la Unidad Africana (OUA), 1963; responden al contexto internacional de la Guerra Fría y a la urgente política de países en vías de desarrollo para reforzar la cohesión política en su ámbito regional. El grado de integración es variable, pero, los miembros de estas organizaciones, excepto la OUA, desde 1950 estaban unidos por un pacto de asistencia mutua o defensa común, pese a no contar con fuerzas permanentes. La OUA se basa sólo en un principio unificador: la inviolabilidad de fronteras heredadas del periodo colonial.

3° Su influencia sobre el fortalecimiento de la integración nace con dos tendencias dentro de la cooperación económica como garantía de estabilidad y de seguridad. 1ro Alianzas con el fin de garantizar la seguridad colectiva de sus miembros en busca de la unión económica. 2do Alianzas sobre la base de la cooperación económica, que tienden a la integración política-militar. En el ámbito panamericano, JF Kennedy en 1961, intenta darle un contenido económico al crear la Alianza para el Progreso. Al respecto, en el marco de la OEA no se logra una real cooperación económico – social, pero evoluciona desde múltiples uniones con dimensión restringida: Mercosur, Mercado Común Centroamericano MCCA, Comunidad Andina, Comunidad del Caribe, o más amplias como la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, UNASUR.

## II Se requiere que dentro del concepto de Operaciones Internacionales y de Estabilidad se establezca un marco de referencia para el ámbito sudamericano con relación a la ONU.

1° El apoyo político a las intervenciones multilaterales se caracteriza porque un propósito central de política exterior es persuadir a otros estados, amigos o no, a promulgar cambios de conducta consistentes con objetivos comunes de política exterior, en particular, frente a intervenciones multilaterales, donde el Consejo de Seguridad de la ONU, según el capítulo VII de la Carta de NNUU, es el único organismo con capacidad de aplicar acciones coactivas, desde sanciones económicas a medidas militares, en casos establecidos de agresión o violación de la paz.

2° La mayoría de países sudamericanos han realizado o realizan operaciones de paz con diversas motivaciones. Al respecto, tenemos que las Operaciones Internacionales y de Estabilidad:

- Son operaciones de intervención de carácter internacional requeridas para estabilizar o resolver conflictos internos y/o interestatales en estados débiles o fallidos con la finalidad de lograr una paz estable, administrar justicia entre las poblaciones afectadas, institucionalizar la democracia y alcanzar condiciones favorables para el desarrollo socioeconómico sostenido. Las situaciones de crisis que las justifican son desastres con poblaciones damnificadas cuya magnitud supera la capacidad de un estado; genocidio, limpieza étnica y abuso masivo

contra los derechos humanos cometidos por un estado o por las partes en conflicto; el uso de una región como base por organizaciones terroristas o del crimen internacional; acciones de actores internacionales como la ONU u organismos regionales, para facilitar y convalidar soluciones negociadas entre partes en disputa o misiones de resolución de conflictos o de estabilización.

- Su impacto en la seguridad internacional se presenta cuando en situaciones de ausencia de un gobierno institucionalizado (sea estado débil o fallido), un desastre natural de gran magnitud, conflictos interestatales o internos, presencia de organizaciones terroristas o del crimen internacional impactan en un ámbito nacional con vulnerabilidades que afectan a su entorno regional. De no tomarse la decisión de actuar oportunamente y en la exacta medida se corre el riesgo de que una de las situaciones citadas pueda agravarse y se cometan graves injusticias con las poblaciones afectadas, perderse las condiciones democráticas y las mejores condiciones para un desarrollo socioeconómico con implicancias políticas y de carácter operacional, unilateral y multilateral en la región de influencia.

3° La Intervención es una forma de acción de otros estados sobre un estado-objetivo por su conducta exterior o interior (inconductas), con o sin su consentimiento, que desafía el principio de su soberanía. Es un concepto que implica carácter, por el uso fuerte o no de medidas políticas, económicas y militares adoptadas. Su significado se deriva del contexto donde ocurre y del propósito para el que se invoca. Se aplica, legítima o ilegítima, para preservar los intereses vitales de un estado percibido en riesgo. Las acciones se basan en una demanda genuina o con el consentimiento inhábil de un estado-objetivo, para ser legítima el gobierno de un estado soberano debe dar libremente su consentimiento. Sin embargo, la intervención puede darse como una real intromisión o sin consentimiento. Hay muchas intervenciones que se han justificado por motivos de grave sufrimiento humanitario.

4° Marco de referencia para su aplicación en el ámbito sudamericano: Para establecerlo se podría considerar la experiencia de Kofi Annan como Secretario General de la ONU sobre las Operaciones de Paz de NNUU durante su gestión y en base al informe elaborado por un grupo de expertos profesionales presidido por Lakhdar Brahimi sobre las deficiencias del sistema. K. Annan decide realizar cambios necesarios en cuestiones de política, estrategia y aspectos operacionales e institucionales para que las iniciativas preventivas reduzcan y/o eviten situaciones de conflicto. Esta experiencia para su aplicación en el marco regional sudamericano consideraría:

a) Un Estado miembro debe tener la voluntad de dar apoyo político, financiero y operacional a la misión para convencer como fuerza de paz.
b) Dentro de la organización, se deben unificar criterios sobre dirección estratégica, toma de decisiones, planificación, despliegue rápido, apoyo opera-

cional y uso de tecnología moderna de la información.

c) Un aspecto crítico son las tensiones entre intervención y soberanía, en particular cuando se usan fuerzas armadas. Considerar que la Soberanía es un obstáculo (no el único) para tomar acciones sobre derechos humanos o crisis humanitarias, por cuanto, la forma en que los estados definen su interés nacional y el concepto de la "libre determinación de los pueblos" pueden considerarse contrarios a los fines de la intervención. Las partes en conflicto pueden estimar que la intervención es parcializada o no es legítima, al no haber podido alcanzar sus propios objetivos o intentos de reivindicación antes de la intervención; incluso la opinión pública internacional tiene gran influencia.

d) La Carta Constitucional de la ONU indica que "la fuerza armada no se usará, excepto en el interés común", de lo que se induce 5 preguntas aún 50 años después: ¿qué es interés común?, ¿quién lo define?, ¿quién lo defiende?, ¿bajo la autoridad de quién? y ¿qué es intervención? Sería conveniente tener presente estos conceptos sobre los aspectos de intervención para resolver futuros conflictos considerándolos en una Política Regional de Intervención, como son:

- Soberanía. No es el único obstáculo para una acción eficaz en derechos humanos o crisis humanitaria.
- Definir intervención ampliamente, incluir acciones de las más pacíficas a las más coercitivas.
- Es de gran relevancia cómo los estados definen su interés nacional ante una crisis.
- Al requerirse una intervención de gran magnitud, asegurarse de tener la capacidad de afrontar este desafío.
- Al concluir un conflicto, lo más importante es que el compromiso por la paz sea tan sólido como el compromiso inicial por la guerra.

## III El marco de referencia de aplicación en el ámbito sudamericano sobre intervención humanitaria, debe complementarse considerando los cambios en los conceptos sobre seguridad internacional y sobre el apoyo político a las intervenciones multilaterales que deberían estar presentes en una Política Regional sobre estas Operaciones.

1° La Intervención Humanitaria, término académico y político, se invoca por el sufrimiento humano y la necesidad de dar ayuda humanitaria a poblaciones afectadas; son relevantes el apoyo público y político detrás del uso de la fuerza militar para apoyar los objetivos humanitarios. La definición "humanitaria" justifica una intervención contra la amenaza u ocurrencia grave que afecta la vida (genocidio), migraciones forzadas masivas, grandes abusos contra los derechos humanos. Se invoca contra el abuso de un estado (de su soberanía) por trato brutal y cruel en su jurisdicción, contra nacionales y no nacionales.

2° Los principales problemas a enfrentar ante una intervención por una alianza regional serían:

- La legitimidad. La expresión real del consentimiento del estado intervenido es una línea de división muy crítica, legal y conceptual.
- Usar fuerzas armadas contra otro estado sin su consentimiento, es una intervención así sea humanitaria, como también lo son las medidas no militares, sanciones políticas y económicas, embargo de armas, persecución delictiva internacional.
- La opinión pública, nacional e internacional critica que la justificación humanitaria puedan ser un pretexto para intervenir. Los motivos podrían ser intereses estratégicos, económicos o políticos.
- Los estados intervinientes como garantes del orden internacional y seguridad, son custodios de moralidad y de conciencia humana. El abuso o mal uso de esta capacidad afectan la credibilidad de la gestión.
- Las distintas motivaciones e intereses de cada estado para participar en intervenciones unilaterales o multilaterales condicionan el éxito de la gestión.
- Las dudas y/o falta de decisión política que se presentan para participar en intervenciones humanitarias frente a los conceptos actuales de seguridad con enfoque humanista.

3° La Seguridad Internacional está cambiando. Las consideraciones militares de seguridad tenían prioridad sobre consideraciones no militares, hoy ese concepto se está reformulando para incluir consideraciones sobre problemas de medio ambiente, demografía (crecimiento de población, urbanización, migración), insurrecciones internas, obstáculos al desarrollo socioeconómico. La seguridad humana tiene dos aspectos enfocados a la humanidad: 1ro, seguridad ante amenazas crónicas (hambre, enfermedad y represión) y 2do, protección de las rupturas súbitas y perjudiciales de los modelos de vida diaria. El concepto de seguridad debe cambiar urgentemente frente a los condicionantes de globalización y terrorismo. Sobre este tema, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD:

- Describe en un Informe de 1994 nuevas dimensiones de seguridad humana, no como una preocupación por las armas, sino por la vida humana y su dignidad. Para la mayoría de personas que buscan seguridad día a día, la seguridad es la protección contra amenazas de enfermedad, hambre, desempleo, crimen, conflicto social, represión política y riesgos medioambientales.
- Declara que la seguridad humana revolucionará la sociedad del siglo XXI, identifica 4 características esenciales: universalidad de la preocupación sobre la seguridad humana de toda persona; interdependencia de sus componentes; beneficios de prevención temprana en vez de ser reactiva; es la naturaleza de la persona centrada en el concepto de seguridad humana.
  a) Impacto de la globalización. El contexto de seguridad cambia ante los desafíos de la globalización en sus aspectos político, económico, social y medioambiental; adquiere una velocidad mayor. Como resultado de la nueva situación, se percibe que Europa mantiene el estímulo

al desarrollo de cooperación social y económica no militar. Ofrece la oportunidad de desarrollar una Europa unida por procesos socioeconómicos y políticos a mediante una nueva entidad política que supera lo interestatal y el intraestado. El efecto deseado es una comunidad de seguridad de estados entre los que la guerra sea imposible y que pueda concentrarse en el bienestar y la seguridad humana.

b) Impacto del terrorismo,

- Realidad tangible, lo sucedido en EE.UU. y España son el mejor ejemplo. Más allá de las consecuencias, en particular sobre las vidas humanas, la gran reflexión son los problemas y diferencias Norte – Sur. Este es un gran desafío para los gobiernos y agencias de apoyo internacionales de ayuda humanitaria y de los esfuerzos para construir una nación. Hay gran responsabilidad para contribuir generosa y reflexivamente con los países pobres del Sur. Las operaciones de paz con diversidad de ayuda al desarrollo, son una forma de asumir esta responsabilidad.
- Existen modernos riesgos a las Intervenciones que podrían ocasionar su fracaso al no lograr el consenso de los estados miembros, su apoyo político, financiero y operacional en la ONU por temor al posible uso de modernas armas de destrucción masiva; al accionar de organizaciones terroristas, del crimen internacional o de intereses particulares contrarios a los fines de la intervención; incluso cuando no se define el alcance de la intervención o dónde, cuándo, cómo y quiénes intervienen; si el concepto de legitimidad está de por medio, sea considerada legítima la causa de una de las partes en conflicto o se considere no legítima la intervención.

4° Se debe considerar que la decisión de un país para participar en intervenciones humanitarias multilaterales se condiciona por su propia motivación. En Latinoamérica, por razones históricas, se es cauto sobre apoyos o esfuerzos identificados de "intervención". La duda se está aliviando en algunas partes de la región como en la propia OEA, Argentina, Perú. Consideremos las siguientes motivaciones:

a) Proximidad geográfica: un estado tiene razones para justificar una intervención internacional, doméstica o mezcla de ambas; con o sin consentimiento de ONU; porque:
   - El rol de las condiciones económicas, políticas y sociales es esencial. Lo que pueda poner en peligro a sus nacionales por la mayor seguridad significante; las consecuencias por refugiados, rupturas políticas y económicas no deseadas; la influencia de los medios de comunicación; etc.
   - La capacidad de proyectar poder militar fuera de su frontera es una opción para intervenir con mayor facilidad, realizarlas en un país cercano o como parte del apoyo en una intervención multilateral

de la ONU, de un cuerpo regional o de un poder mayor. Las grandes intervenciones son lideradas por un poder regional y sólo las grandes potencias tienen capacidad de operar fuera de sus fronteras individualmente.

b) Cultura política. De reciente evolución para participar en estas operaciones o por intervenciones humanitarias. Un estado o una intervención multilateral humanitaria se vincula a la historia, público y élite en relación a cómo está posicionado un país internacionalmente. Para asegurar la responsabilidad democrática al usar fuerzas militares en operaciones internacionalmente aceptadas, hay la tendencia para que los países democráticos involucren a sus parlamentos en tomar decisiones. Pese a que el Consejo de Seguridad de la ONU da legitimidad internacional y doméstica, no asegura la responsabilidad democrática dentro de los países.

c) Intereses Nacionales. Si los intereses significantes no están comprometidos, los países dudarán en comprometer su fuerza militar. Se debe admitir que si los propios intereses no están involucrados y no son entendibles por la ciudadanía, la atención nacional será pobre y sin interés nacional, la atención de su Congreso por operaciones en el extranjero será menor. Podemos considerar que:

- La solidaridad en agrupaciones regionales y alianzas militares influye en la toma de decisiones: Si la OEA, CAN, MERCOSUR, Grupo de Río, Movimiento NOAL o algún acuerdo regional están dispuestos a una intervención, sus países integrantes podrían tomar su propia decisión.
- Las expectativas internacionales y la propia imagen del país influyen en este tipo de decisión.

5° Bajo estas consideraciones se podría considerar posible la intervención bajo dos criterios básicos:

a. Capacidad para prevenir el ataque o reanudación de la guerra, limitar la muerte y destrucción por fatalidades violentas en su área de despliegue. Asumir ser una barrera entre los antagonistas como un compromiso directo y de confianza entre ambos, de que un ataque no es inminente.
b. Capacidad o rol en la solución del conflicto. La operación ideal es la que previene o detiene el combate en el breve despliegue de una misión, mientras las partes alcanzan un acuerdo y ya no se requiere la intervención.

## Conclusiones

1° El análisis realizado permite afirmar que sí es posible que "las Operaciones Internacionales y de Estabilidad con un mando unificado en el marco sudamericano de una alianza político – militar sean un mecanismo adicional que facilitaría la integración regional"

2° Consideraciones adicionales:

a. Un mando unificado sería uno de los instrumentos que permitiría facilitar una América del Sur unida sobre la cooperación militar como una de las ba-

ses para lograr su integración política, económica y militar.

b. Las operaciones conjuntas y combinadas de este tipo permitirían estandarizar, entre otros:
   - El tener una Política Regional conjunta.
   - El Planeamiento de Defensa en función a crisis humanitarias y sus misiones; evaluar nuevas misiones, planeamientos a largo plazo y presupuestos, equilibrar flexibilidad y estabilidad; establecer fuerzas de Paz y controlar áreas geográficas para promover la seguridad internacional;
   - Enriquecería la relación democracia - sector defensa y la seguridad nacional y regional en el control y supervisión para evaluar las políticas del sector y las propias relaciones con el sector de defensa con sus respectivos legislativos;
   - La cooperación internacional se fortalecería integrándola como parte de las funciones del Ministerio de Defensa.

## Preguntas de reflexión final

¿Es este hoy un tema vigente, sobre todo en el ámbito sudamericano? ¿Cuáles son las enseñanzas principales o modelos de la OTAN y la Unión Europea? ¿Es Haití un compromiso de toda la humanidad y, en particular, del Hemisferio Occidental?