

LA CRECIENTE INTEGRACION ECONOMICA ENTRE PAISES AMERICANOS Y SU INFLUENCIA EN EL ROL DE LAS ARMADAS *



1. Introducción.

El tema que hoy nos convoca es de la máxima trascendencia, pues se trata de identificar cuáles son los roles que se prevé y que deberán desarrollar las Armadas Americanas del

siglo XXI, en un contexto de globalización e integración económica.

Considerando el nivel de excelencia de esta audiencia, nos parece inoficioso entrar a explicar el proceso de creciente integración en que se encuentra comprometido el continente Americano, que nos adelantamos a calificar como muy positivo. Creemos firmemente que se trata de un proceso deseable y conveniente. Lo que si nos parece necesario no perder de vista que es un proceso de carácter más bien parcial que global y que posee un ritmo de avance desuniforme en atención a las diversas realidades de los países, de las subregiones y de las regiones de nuestro continente. Desde ya, hay importantes asimetrías de todo orden entre EE.UU. y los restantes países de América. Esto hace que, junto con la decisión de avanzar en la integración, lo hagamos dentro de una perspectiva de objetividad y realismo.

Nos parece que lo primero es actuar en un plano de coherencia con los principios tradicionales de respeto mutuo que han regido la relación entre los países de este continente;

y con las precauciones que todo Estado-Nación tiene el deber de adoptar en resguardo de su subsistencia, soberanía y singularidad que son, a la postre, los objetivos últimos a controlar por la Defensa. Es decir, independientemente de la natural influencia que la integración pueda producir en los roles de las FF.AA., tenemos la convicción que se mantendrán vigentes los roles tradicionales y comunes a todos nuestros países, como son:

- La preservación de la integridad territorial.
- La protección de la soberanía Nacional,
- y
- La contribución al orden y seguridad interna.

Categoricamente rechazamos la idea de que la decisión política de los Estados de avanzar en los procesos de integración regional, implicaría la reducción de los riesgos de conflicto entre los Estados. Según esta teoría, nos aproximaríamos a una época en que ya no habrían conflictos, y los que pudieran surgir, se solucionarían mediante la participación de los organismos internacionales. Es el viejo anhelo de un mundo regido sólo por el derecho internacional, sin fronteras comunes que perturben las relaciones entre los Estados y sin que sea ya necesario el empleo de la fuerza.

Respetando estos loables ideales, en materias tan delicadas como la seguridad de la Nación, preferimos basarnos en la más pragmática constatación de que el conflicto existe y todo indica que seguirá existiendo. Por otra parte, también constatamos la plena vigencia del Estado-Nación como

* Ponencia de la Armada de Chile expuesta por el Subjefe del Estado Mayor General de la Armada, Contraalmirante Sr. Miguel Vergara Villalobos, durante la XIX Conferencia Naval Interamericana, realizada en Viña del Mar desde el 20 al 24 de abril de 1998.

unidad básica y central del orden internacional. Incluso, como veremos, postulamos su reforzamiento producto de la misma competencia que impone la transnacionalización económica.

Lo que sí es justo reconocer, es que la globalización y la integración económica han ido configurando un conjunto de fronteras virtuales, además de las territoriales. En efecto, cada vez más, los Estados tienen intereses económicos que pueden transformarse en vitales, ubicados allende sus fronteras. Estos intereses deben ser debidamente resguardados y protegidos, lo que los convierte en potenciales focos de crisis internacionales. Ya nunca más los Estados podrán ser indiferentes a lo que ocurra fuera de sus fronteras, puesto que sus efectos más temprano que tarde afectarán sus intereses, directa o indirectamente.

El conflicto no se acabará forzando la integración, sino que sólo adquirirá nuevas y más sutiles formas de expresión; la realidad nos enseña que en su resolución no se puede descartar a la Fuerza como alternativa, actuando ora en su rol disuasivo, ora en su rol persuasivo. En última instancia, no puede desconocerse el eventual empleo de la Fuerza en su rol violento, aunque limitado. Incluso, tampoco podemos descartar la posibilidad de una conflagración mayor entre dos o más Estados, aún cuando pareciera que, en un contexto mundial caracterizado por crecientes tendencias globalizadoras y de integración regional, es probable que el conflicto se materialice con mayor frecuencia como una crisis, que como una guerra propiamente tal.¹ De igual forma, podría ocurrir que los contendientes no sean Estados individuales, sino bloques económicos con intereses contrapuestos, o bien, actuando en el cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

2. Situación en el Continente Americano.

En el caso específico del continente americano un somero análisis nos muestra que no hay ni se prevén amenazas militares externas al continente, provenientes desde el mar, sino sólo ciertas situaciones socio-económicas que pueden afectar en mayor o menor grado la estabilidad de ciertas regiones o subregiones del continente. Como por ejemplo, el narcoterrorismo y la inmigración ilegal que empleen la ruta marítima. No obstante, aún reconociendo su potencialidad para generar crisis internacionales, no todos los países de la región perciben estas amenazas con igual intensidad, ni tampoco hay acuerdo respecto de la participación mancomunada de las Fuerzas Navales en la neutralización de ellas. En lo que sí hay acuerdo es que estas amenazas o desafíos, son más propios de la Seguridad que de la Defensa, y que en muchos casos podrían manejarse como un problema policial más que naval.

A nuestro juicio el más importante foco de potenciales crisis en el ámbito marítimo, es el riesgo de que, en el futuro, un desenfreno extractivo o una no controlada contaminación, conduzcan al agotamiento de los recursos vivos del mar, afectando gravemente a las Naciones ribereñas. A esto se sumaría la presión por la competencia económica que la propia globalización producirá entre bloques o sub-bloques de países, interesados en la explotación de los recursos marítimos. Se generarían así potenciales focos de crisis, en los cuales la participación de las Armadas aparece como imprescindible.

Consecuentemente, para definir como afectará la integración a las Armadas del continente americano, nuestro esfuerzo se orientará a identificar cuales podrían ser las amenazas y desafíos que potencialmente pueden constituir el germen de futuras crisis, en las cuales podrían verse involucradas las Fuerzas Navales, sin que ello signifique desnaturalizar sus roles clási-

¹ Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997.

cos, como son la Disuasión, la Presencia Naval, la Proyección del Poder Naval y el Control del Mar. Por eso, más que de "nuevos roles", preferimos hablar de "roles complementarios".

Visualizamos que un primer gran desafío lo representa la protección de los recursos ictiológicos; y un segundo, lo constituye la competitividad, que es intrínseca a la globalización.

3. Primer desafío: Protección de los Recursos.

Respecto a nuestro primer desafío, postulamos dos áreas sensibles en la que se pueden prever futuros conflictos en la lucha por los recursos:

- La alta mar y Z.E.E; y
- La Antártica.

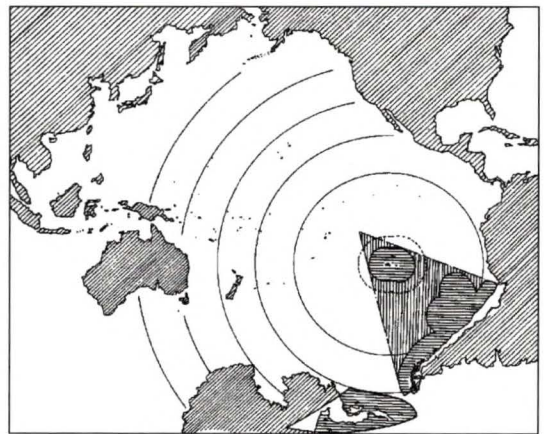
3.1. Alta Mar y Z.E.E.

El mar no sólo es una vía comercial de primer orden, sino también una fuente de riqueza y subsistencia. Consecuentemente, el usufructo de la pesca, la acuicultura y la explotación de las substancias minerales existentes en el lecho y subsuelo marino, abren insospechadas posibilidades económicas. Pero, a la vez, impone y exige racionalidad, dada la certidumbre de que la riqueza de los océanos no es inagotable. Lamentablemente, en la actualidad no se encuentran suficientemente desarrolladas las normas internacionales que regulen las actividades que se pueden efectuar en la alta mar, particularmente en lo que se refiere a la explotación de recursos vivos. La Convención del Mar de 1982, sólo considera algunas normas o principios generales para evitar la contaminación. Por su parte, la regulación de la exploración y explotación de los recursos minerales sólidos, líquidos y gaseosos, situados en el fondo marítimo o en el subsuelo de la alta mar está aún en su fase inicial. A esta falta de desarrollo del derecho internacional, se suma que las flotas pesqueras casi han duplicado su tonelaje en el último cuarto de siglo; y hay estimaciones de

la Organización de las Naciones Unidas para los Alimentos y la Agricultura (F.A.O.), que indican que el 70% de los recursos oceánicos, o quizás más, han sido ya extraídos.

Lo anterior se ha traducido en un aumento en la intensidad y en la frecuencia de las disputas pesqueras, siendo el caso más emblemático la acción naval canadiense contra los pesqueros españoles, en los Grandes Bancos, el 10 de marzo de 1994. Y hay registro de otras confrontaciones importantes del último cuarto de siglo, que también han implicado el empleo de artillería y pérdida de vidas, como las ocurridas en el mar oriental de la China, en el golfo de Tailandia, Filipinas, Indonesia, Malasia, Australia, Islandia, etc. Cada una de estas crisis ha concluido en una solución particular que no ha logrado internacionalizarse.

En el ámbito del Derecho Internacional, quizás lo más concreto ocurrido en los últimos años ha sido el acuerdo de las Naciones Unidas para las pesquerías de alta mar, referido a las especies transzonales y altamente migratorias, suscrito en Nueva York el 4 de diciembre de 1995. No obstante, en esta materia subsisten ciertas aprensiones en cuanto a la eventual contraposición que este acuerdo tendría con la Convención del Mar de 1982. De hecho, aún no se logra la ratificación por parte de 30 Estados para que pueda entrar en vigencia.



Mar Presencial y Estados Ribereños.

En este orden de ideas, Chile ha propuesto el Mar Presencial como un camino de solución para que los Estados ribereños puedan precaverse de las actividades de explotación de recursos marinos, que se efectúan más allá de la zona económica exclusiva. Al respecto, entendemos como "Mar Presencial" el espacio oceánico comprendido entre el límite de nuestra zona económica exclusiva y el meridiano que, pasando por el borde occidental de la plataforma continental de la isla de Pascua, se prolonga desde el paralelo del hito fronterizo N° 1 hasta el polo Sur. En esta área de la alta mar la voluntad de Chile es estar presente, observando y participando en las mismas actividades que desarrollan otros Estados, con apego irrestricto al derecho internacional.

Este somero análisis, nos hace pensar que el Derecho Internacional Marítimo junto con ofrecer oportunidades para el desarrollo y explotación de los intereses marítimos de los países ribereños, presenta aún aspectos que pueden derivar en situaciones conflictivas. Por eso, la presencia vigilante y coordinada de las Fuerzas Navales con intereses similares, puede contribuir a prevenir los efectos que sobre el ecosistema tendrían las actividades de explotación indiscriminada de recursos marinos.

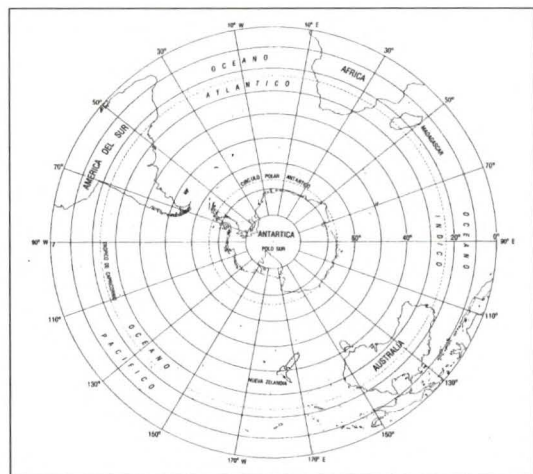
En lo que se refiere al ámbito latinoamericano, es probable que en el siglo XXI las FF.AA. mantengan su rol clásico en apoyo del desarrollo Nacional, ya sea mediante programas de alfabetización, construcción de caminos, apoyo en caso de catástrofes naturales, etc. Pero, por sobre todo, son las Fuerzas Navales las que se perfilan en una función vital como garantes del desarrollo, ya sea mediante la vigilancia y protección de las actividades económicas que se realizan dentro de las 200 millas; o bien mediante la observación de las actividades que los países o bloques de países no ribereños desarrollen en la alta mar.

Prevedemos que en un mundo globalizado, las Armadas continuarán desempeñando un

rol importante en el fomento y desarrollo de los intereses marítimos de sus naciones, mediante su rol de presencia naval, apoyando las tareas de vigilancia, y participando en la prevención de la explotación indiscriminada de recursos y en el control de la contaminación, funciones todas que ejecutan las unidades de la Autoridad Marítima de cada país, pero que requieren el apoyo y la presencia de la Fuerza Naval.

3.2. Antártica.

El continente antártico es otra área cuya eventual explotación de recursos podría ser germen de futuros conflictos. En esta materia, Chile, al igual que otras naciones del continente, ha expresado de manera permanente sus derechos de soberanía, reclamados desde larga data, basándose en antecedentes históricos, diplomáticos y geográficos. No obstante, a la vez, nuestro país fue impulsor y parte consultiva del Tratado Antártico, firmado en 1959 en Washington DC., el cual congela la situación jurídica relativa a derechos, reclamaciones y fundamentos de soberanía territorial en ese continente, a la situación que existía en la fecha de su celebración.² En este sentido, estimamos que el tratado protege la posición jurí-



Continente Antártico.

2 Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997.

dica de los países con reclamaciones territoriales al amparo de su artículo IV, a la vez que impide que se hagan valer nuevas reclamaciones.

Los países de la región que participamos en el sistema Antártico, valoramos los mecanismos de consenso que han permitido mantener este continente como una zona desmilitarizada y libre de armas nucleares. Asimismo, nos congratulamos de que el tratado inicial haya sido enriquecido con la promulgación de importantes convenios y tratados complementarios. Por ejemplo:

- La convención para la protección de los recursos vivos marinos, en 1980;

- El protocolo de Madrid sobre la protección del medio ambiente, en 1991, etc.

Pero, junto a este auspicioso panorama debemos tener en cuenta que hay tendencias que impactan negativamente al sistema Antártico, principalmente debido a la creciente presión sobre los recursos naturales existentes en ese continente, que la investigación científica ha ido gradualmente develando y cuantificando. Al respecto, creemos que las Armadas de América tienen un rol vital en la neutralización de esta creciente tendencia a la sobreexplotación de los recursos vivos marinos antárticos. Más todavía, cuando un sobredimensionamiento de las flotas pesqueras mundiales y una falta de racionalidad económica facilita y fomenta esta tendencia.

Desde una perspectiva más amplia, las Armadas de los países del continente americano tienen un rol prioritario y quizás exclusivo en la preservación de la Antártica como una zona de paz y como reserva ecológica mundial. En concreto, su desmilitarización y desnuclearización descansan en un régimen amplio de inspecciones estipuladas en el artículo VII del tratado. Estas inspecciones necesariamente deberían tener, en un futuro próximo, un carácter disuasivo apoyadas por fuerzas navales, que eventualmente podrían ser multinacionales.

Estimamos que la Antártica cobrará creciente vigencia y despertará diversos

intereses, cuya mejor forma de controlar será mediante la cooperación de las Armadas con intereses comunes en ese continente blanco. Por su parte, Chile otorga una alta prioridad a fortalecer el Tratado Antártico, y perfeccionar el sistema derivado, incrementando la cohesión política entre aquellos Estados con intereses compartidos. Creemos firmemente que la preservación de la zona de paz Antártica es fundamental para el equilibrio estratégico mundial y la seguridad del continente americano. He allí un importante rol para las Armadas Americanas del siglo XXI.

4. Segundo desafío: La Competitividad.

El segundo gran desafío que visualizamos para las Armadas del próximo siglo, deriva de una de las características más paradójicas de la globalización, cual es la competitividad que, a su vez, induce a la integración y a la consecuente conformación de bloques económicos, como única forma de lograr beneficios en el escenario competitivo que genera la propia globalización.

De esta forma, el primer peldaño en el proceso de integración que impone la globalización, lo constituye un Estado coherentemente organizado que, por una parte, sea capaz de ofrecer garantías de seriedad en el cumplimiento de los compromisos internacionales que contraiga y, por la otra, sea capaz de imponer cierta respetabilidad respaldada por una adecuada estatura político-estratégica. En un Estado bien organizado no puede existir disyuntiva alguna entre desarrollo y defensa, pues ambos son conceptos complementarios y necesarios para conformar un Estado en forma que tenga probabilidades de éxito en este mundo globalizado.

Esta dura competitividad económica que impone la globalización, tiende a hacer ineficaces a las empresas y organizaciones comerciales, que no estén consolidadas y posicionadas en los mercados mundiales, lo que contribuye a que la brecha entre los países ricos y pobres tienda a ampliarse pro-

gresivamente. La única forma para revertir este círculo vicioso es contar con una gran capacidad para articular de un modo coherente los distintos medios y organizaciones, primero a nivel Nacional y después a niveles subregional y regional. Es decir, los desafíos que plantea la transnacionalización económica, requieren ser enfrentados en forma compartida por todos los sectores con una noción de Estado.

La competencia económica se ha transformado en un problema esencialmente político, que requiere de un Estado-Nación fuerte y soberano. Es el Estado el único capaz de coordinar, respaldar y apoyar a los distintos actores, no sólo económicos, que se debaten en un mundo cada vez más globalizado. En todo caso, no deja de ser paradójico que un problema de origen económico, liderado por privados, producto de la misma competencia, haya desembocado en el fortalecimiento del Estado, como única forma de incidir en los procesos transnacionales. El desafío de hoy es coordinar una diversidad de actores, primero, en torno a un proyecto-país, y, después, en torno a un proyecto-región, lo que por vía indirecta ha venido a reforzar la vigencia del Estado-Nación, que la globalización quería olvidar.

En este contexto, las FF.AA. en su calidad de piedra angular en el resguardo de la soberanía e integridad territorial, juegan un rol vital en la conformación del Estado-Nación, organizado para enfrentar el desafío que impone la integración. Pero, la seguridad de una Nación no descansa sólo en la defensa de unas fronteras cada vez más permeadas por la misma integración, sino también en el desarrollo socioeconómico y en la solidez de su institucionalidad. Por eso planteamos que la defensa y el desarrollo son conceptos complementarios, que se integran en un todo que es la Seguridad Nacional. Ni la defensa ni el desarrollo por sí mismo son garantías de seguridad. Esta se logra mediante un razonable equilibrio

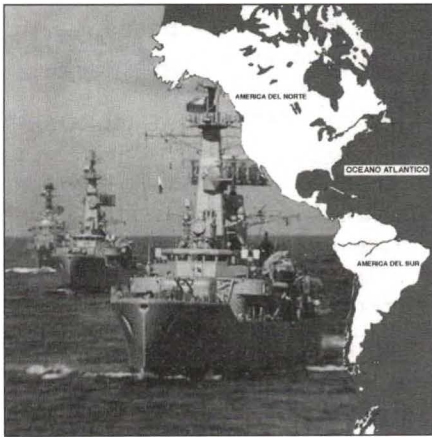
entre ellos. La defensa otorga un ambiente de paz propicio para el desarrollo y éste aporta los recursos para la defensa.³

Por otra parte, en un mundo globalizado la función de las FF.AA., no puede ni debe agotarse en la defensa del territorio, pues es un hecho que la transnacionalización ha impuesto intereses que están más allá de las fronteras nacionales. Lo bueno o malo que ocurra allende las fronteras nos afecta directa o indirectamente, como lo estamos comprobando con la llamada "Crisis Asiática". Desde esta perspectiva, es imperativo que las FF.AA. actúen no sólo en o durante un conflicto, sino que permanentemente, desde la paz, contribuyendo a promover y a crear los escenarios más convenientes al interés Nacional, ya sea por su sola presencia disuasiva o participando persuasivamente junto a la diplomacia. Es decir, en el campo internacional, más allá de su rol disuasivo, la fuerza juega también un rol activo en tiempo de paz.

En este aspecto, las Fuerzas Navales por sus tradicionales características, son las más idóneas para apoyar la Política Exterior de nuestros países. El derecho internacional otorga privilegios especiales a los buques de guerra, que siguen siendo parte del territorio Nacional, independientemente de donde se encuentren, lo que sumado a su autonomía logística y simbología, permiten llevar un mensaje de amistad o de advertencia, según se requiera. Creemos que los procesos de integración contribuirán a incrementar este rol diplomático que pueden jugar nuestras Armadas. Rol que puede verse fortalecido al identificar entre nuestros países intereses comunes por promover o por proteger, ubicados fuera de nuestras fronteras. No es ilusorio pensar en la conformación de Grupos de Tarea Multinacionales con misiones de presencia Naval, más allá de las operaciones específicas de mantenimiento de la paz.

También, las Armadas del continente pueden ser promotoras de la integración a

3 Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997.



Las Armadas del Continente son promotoras de la cooperación militar y de medidas de confianza mutua.

través de la cooperación militar y las Medidas de Confianza Mutua, particularmente en el plano vecinal. Se trata de prevenir conflictos mediante un diálogo franco y abierto, que atenúe las percepciones de amenazas, evitando equívocos. Obviamente, estas medidas de confianza no necesariamente deben limitarse al ámbito de la Defensa, sino también pueden y deben ampliarse al ámbito de la economía, de la diplomacia, o incluso a actividades propias de la gestión interna de los gobiernos, que pudieran ser erróneamente interpretadas por los países vecinos. No debemos perder de vista que las Medidas de Confianza Mutua son un instrumento político y no militar, y en política, los símbolos juegan un papel muy importante.

En fin, creemos que la integración no elimina "per se" el conflicto, pues, la misma competencia implícita en el proceso de globalización, puede llevar a otros tipos y formas de intereses contrapuestos entre los Estados o bloques de Estados. Con el agravante de que los propios bloques podrían, en cierta forma, transformarse en garantes de organizaciones privadas que compiten por conquistar mercados transnacionales. En este rol de promoción y defensa de intereses transnacionales, las Armadas del siglo XXI tendrán una palabra importante que decir.

5. Operaciones de Paz.

Por último, a la luz de la integración, visualizamos también la intensificación de las operaciones de mantenimiento de la paz. Puesto que las inestabilidades internas inciden directa o indirectamente en el desarrollo y bienestar de nuestros pueblos, es natural que nos preocupemos por mantener un entorno de paz, donde florezcan y fluyan las relaciones económicas, sociales y políticas. Es decir, la paz es un bien que, para que tenga efectos, debe ser también global. Por eso, la integración para la paz podría ser uno de los roles complementarios de las Armadas del futuro.

A este respecto, Chile tiene la voluntad política de participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz propiciadas por las Naciones Unidas, considerando que la mantención y promoción de la paz mundial constituye uno de los objetivos de nuestra Política de Defensa y también de nuestra Política Exterior. Más todavía cuando, en un sentido integral y moderno, la propia Seguridad Nacional depende de un conjunto diverso de factores, entre los cuales se cuenta la estabilidad y la seguridad internacionales.

6. Reflexiones finales.

A modo de conclusión de este apretado análisis prospectivo, podemos decir que la integración americana no afectará a los roles tradicionales del Poder Naval, pero sí se incrementará con un nuevo énfasis el rol de "Control del Mar", no desde una perspectiva estratégica propia de tiempos de guerra, sino más bien desde la perspectiva del desarrollo, propio de tiempos de paz. La constatación de esta emergente realidad ha llevado a la Armada de Chile a incorporar, como parte de su estrategia naval, un área de misión que ha denominado de "Control de las actividades y espacios marítimos relevantes al interés Nacional", que tiene como propósito incrementar la presencia, vigilancia y control de los espacios Marítimos de nuestro interés, y cuyo cumplimiento deman-

da diseñar, adquirir y operar naves, aeronaves y sistemas aptos para esa finalidad específica. Nuestro interés es estar presente y observar lo que ocurre en lo que hemos definido como "Mar Presencial".

Por otra parte, la integración asociada al proceso de globalización, ha expandido enormemente el ámbito en el que pueden encontrarse los intereses vitales de cualquier país. Las fronteras territoriales son una referencia importante y vital respecto del área sobre la cual se ejerce soberanía, pero en ningún caso agotan el campo de acción donde puede desenvolverse el Poder Naval, de un país o de un bloque de países con intereses comunes. La Seguridad Nacional, hoy más que nunca, requiere de un amplio entorno de paz, de modo que prosperen el comercio, el intercambio de bienes y servicios y también de personas, lo que redundará en un mayor bienestar para nuestros pueblos. En definitiva, son las Fuerzas Navales el instrumento más adecuado para contribuir a la Política Exterior de nuestros países, en estos nobles propósitos de paz.

En este contexto, la Armada de Chile seguirá cumpliendo su rol prioritario de defender los intereses nacionales en el mar, manteniéndose atenta a los desafiantes cambios que se están experimentando en el

mundo y en la región. En este sentido, sugerimos como hipótesis de trabajo, en primer lugar, analizar y definir en conjunto cuáles son los objetivos estratégicos comunes que debemos proteger en el mar, para, posteriormente, derivar hacia la planificación subsidiaria que compatibilice capacidades, misiones e intereses individuales. Con esto no estamos promoviendo la creación de una fuerza naval permanente de carácter continental, sino que simplemente el estar preparados para actuar combinadamente ante determinadas situaciones, en las que nuestros objetivos estratégicos comunes se vean amenazados.

Distinguidos Almirantes de las Repúblicas del continente Americano, la Armada de Chile tiene la íntima convicción que reuniones como ésta son condición indispensable y privilegiada para promover el mejor entendimiento entre nuestras Armadas, lo que contribuye a consolidar los procesos de integración americana, que creemos no sólo necesarios y convenientes sino que urgentes. Deseamos fervientemente que nuestro diálogo contribuya a crear un ambiente de confianzas mutuas y así seamos verdaderos instrumentos al servicio de las políticas de integración que promueven los gobiernos de nuestras naciones.

* * *

