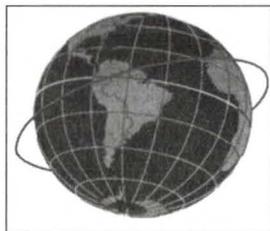


SOCIEDAD, DEFENSA Y LAS FF.AA. EN AMERICA

Perspectiva de América del Sur.

Miguel A. Vergara Villalobos *



1. Introducción.

En primer lugar, creo mi deber manifestar el honor que constituye para el Almirante que les habla, haber sido invitado a par-

ticipar en este importante foro académico que reúne a distinguidas personalidades del Continente en torno al acuciante tema que hoy nos convoca. Me sentiría halagado si con mi aporte pudiese contribuir con un grano de arena a promover el entendimiento y la confianza mutua entre los civiles y los militares del continente.

El tema que se me ha pedido desarrollar constituye un conjunto, a mi juicio indisoluble, puesto que la Sociedad, la Defensa y las FF.AA. conforman un todo integral. Sólo para efectos de una mayor claridad académica, los analizaré conceptualmente en forma separada. En primer lugar daremos un vistazo a la situación global interna de la Sociedad Políticamente organizada, representada por los Estados que conforman el continente Sudamericano. Más adelante analizaremos como nos afecta el proceso de globalización e integración económica. En seguida veremos algunos aspectos conceptuales relacionados con la Seguridad y la Defensa. Para, finalmente, proponer algunas ideas tendientes a hacer más fluidas las relaciones cívico-militares en el continente.

2. Escenario Interno.

En lo que respecta al escenario interno, comentaremos brevemente el ámbito político, el ámbito económico y el ámbito estratégico.

2.1. Ambito Político.

En el ámbito político el panorama se presenta auspicioso para la Sociedad Sudamericana, pues ha quedado atrás la etapa de caudillismos que por largo tiempo se entronizó en nuestro continente. Existe ahora un amplio consenso respecto a que la democracia representativa es el sistema político más adecuado para alcanzar las metas de desarrollo y bienestar que anhelan nuestros pueblos. Naturalmente la democracia es aplicada en cada país con matices y particularidades distintas, dependiendo de la historia y la idiosincrasia de cada uno de ellos, además, su grado de consolidación es distinto en cada caso. Lo más delicado tal vez no sean los matices que surgen al aplicar la democracia, sino los síntomas de corrupción que afloran con inquietante persistencia en varios de los países Sudamericanos. Igualmente delicados son los signos de desafección respecto de la "cosa pública"; los diagnósticos para este fenómeno son distintos en cada país, pero el efecto es el mismo: un distanciamiento entre la clase política y el pueblo al que deben representar. Diríase que flota en el ambiente una suerte de frustración ante expectativas superiores a las que el sistema democrático puede

* Contraalmirante, Oficial de Estado Mayor, Ingeniero Naval Electrónico. Master of Arts en Filosofía. Destacado Colaborador, desde 1996.

** Texto de la conferencia dictada por el autor en el "Simposium Internacional de Relaciones Civiles-Militares" auspiciado por el Ministerio de Defensa de la República Argentina en Buenos Aires, entre el 28 y 30 de Abril de 1998.

ofrecer. Este entorno es propicio para la tentación al populismo y la demagogia que afortunadamente, hasta ahora, hemos sabido evitar.

2.2. Ambito económico.

El área económica, es sin duda, la que más ha evolucionado cualitativa y cuantitativamente en el continente Sudamericano. El paradigma de la economía liberal ha empezado a dar sus frutos, con mucho sacrificio y, en varios casos, con un elevado costo social. Obviamente, no podríamos decir que han sido superadas todas las dificultades, ni que todos hemos alcanzado similar grado de éxito. Sí podemos decir, con certeza, que estamos avanzando por la senda correcta y que hacemos denodados esfuerzos por atenuar los efectos con que la economía de mercado puede golpear a los menos aptos para integrarse al proceso productivo: los jóvenes y los ancianos. Es particularmente grave el caso de los primeros que son vulnerables a buscar refugio en la droga y en la delincuencia, problemas que también están presentes en la mayoría de nuestros países.

2.3. Ambito estratégico.

En el ámbito estratégico, pese a tantas cosas que nos unen, como la historia, la religión cristiana, la cultura occidental y la lengua, no hemos estado ajenos a los conflictos y crisis generadas al interior de nuestro propio continente. Los principales conflictos intrarregionales han tenido su origen en problemas limítrofes. Pese al empeño que hemos puesto por superar esta situación, aún quedan algunas situaciones limítrofes por aclarar. De hecho, esta realidad ha constituido una referencia importante en la configuración de las FF.AA. de la mayoría de los países de la región. Hasta hace poco la perspectiva histórica y la ubicación geográfica de nuestros países constituían el paradigma único para definir las políticas, planes y programas de desarrollo y entrenamiento en materias de Defensa.

Aún cuando subsisten diferencias limítrofes no resueltas que afectan a varios países sudamericanos, estimamos que carecen del potencial de conflictividad necesario para provocar enfrentamientos de envergadura, aunque sí pueden dar origen a crisis de baja y mediana intensidad. En la mayoría de los países los aspectos limítrofes pendientes están radicados en las respectivas cancillerías o en los parlamentos, y esperamos que se resuelvan en ese ámbito.

3. Entorno externo.

Este continente Sudamericano que hemos caracterizado brevemente, con sus virtudes y sus miserias está inserto en un mundo del cual no puede substraerse y que lo afecta en mayor o menor medida. Nuestro análisis no estaría completo si no rindiéramos tributo a la globalización y a la integración económica que nos presiona, y que se nos imponen con mucha fuerza.

3.1. Globalización e Integración.

No entraré en detalles puesto que la globalización es casi un lugar común y referencia obligada en cualquier foro académico. Bástenos decir que se trata de un proceso que estimamos insoslayable, deseable y conveniente, pero que no erradica la diversidad Nacional, ni impone uniformidad de posiciones y propósitos entre los Estados. Más todavía, la globalización no es homogénea en todos los campos, existiendo un marcado liderazgo por parte del área económica, presentando incluso entre los países de una misma región, distintos ritmos de avances.

Desde nuestra perspectiva, quizás lo más importante de la globalización y de la integración sean sus efectos en el ámbito de la Defensa. En este sentido, merece comentarse la permeabilidad de las fronteras, la relativización de la soberanía, la amplitud geográfica de los intereses nacionales y la exacerbada competencia económica a la que estamos sometidos.

Sin duda que la intensificación del flujo de capitales, personas, bienes y servicios a través de las fronteras ha hecho que éstas sean mucho más permeables que antes, configurándose gradualmente un conjunto de fronteras virtuales o económicas, que sobrepasan con creces a las clásicas fronteras terrestres. Estas indican el límite dentro del cual un país ejerce su jurisdicción soberana, aquellas muestran el límite dentro del cual se ubican los intereses de un país. En el caso de los intereses económicos, dependiendo de su importancia para la subsistencia y del monto de las inversiones comprometidas, pueden transformarse en vitales y, por lo tanto, en estratégicos. Podrá contraargumentarse que esto no es nuevo porque siempre los países han tenido intereses en ultramar. A eso replicamos que la diferencia radica en que antes aquello era exclusividad de las grandes potencias. Hoy en día, incluso potencias intermedias, entre ellas varios países sudamericanos, pueden identificar intereses vitales fuera de sus fronteras y no necesariamente en ultramar, sino en los países vecinos.

En lo político, la globalización conlleva una cierta relativización de la soberanía de los Estados, ya que hay materias que tienden a universalizarse, generando tratados y acuerdos en áreas que otrora eran consideradas asuntos internos, como por ejemplo los derechos humanos, la democracia como sistema de gobierno, los problemas medioambientales, etc.

Otro aspecto tan trascendente como los anteriores, y quizás el más paradójico, es la competencia a que casi necesariamente induce la globalización. Digo paradójico porque paralelamente induce también a la integración. En efecto, la fuerte competitividad económica que impone la globalización tiende a eliminar a las empresas y organizaciones que no están consolidadas y posicionadas en el mercado mundial, lo que contribuye a aumentar la brecha entre los países pobres y los países ricos. La única forma para revertir este círculo vicioso es la inte-

gración, lo que requiere contar con una gran capacidad para articular de un modo coherente los distintos medios y organizaciones, primero a nivel nacional y después a nivel subregional y regional. De esta forma, el primer y fundamental peldaño en el proceso de integración lo constituye la existencia de un Estado coherentemente organizado, capaz de ofrecer, por una parte, garantías de seriedad en el cumplimiento de sus compromisos internacionales y, por la otra, que sea capaz de exigir el necesario grado de respeto por parte de sus socios; respeto que en última instancia descansa en una adecuada estatura político-estratégica. Es decir, la propia globalización, junto con debilitar en cierta forma la soberanía, ha dado un nuevo impulso al protagonismo del Estado-Nación, al que muchos habían extendido carta de defunción. Eso sí, se ha desnaturalizado la esencia del Estado, el que ha ido perdiendo gradualmente su fundamento ético para transformarse en un instrumento de poder destinado a optimizar la competencia económica.

3.2. Integración Sudamericana.

Los países sudamericanos no hemos estado ajenos a este proceso que impone la globalización. Es así como después de varios intentos fallidos, estamos finalmente en un franco y promisorio proceso de integración, cuyo énfasis, por el momento, es económico.

El MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más Bolivia y Chile como países asociados, puede ser considerado una de las herramientas de integración más relevantes del hemisferio, por el efecto dinamizador que ha tenido sobre las economías de la región; y porque, si se consolida, podría inducir a una mayor integración política y estratégica. Representa un bloque de doscientos millones de habitantes con un Producto Bruto Interno de aproximadamente setecientos cincuenta millones de dólares. Es importante mencionar que este acuerdo regional no sólo se remi-



Chile y los países del Mercosur.

te a materias de índole económica o comercial entre los países, sino que también considera aspectos de integración física, principalmente en los rubros de transporte y comunicaciones.

Al MERCOSUR, se suma la Comunidad Andina de Naciones, sucesora del Pacto Andino, conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y que representa un mercado de más de cien millones de consumidores. Actualmente se estudia un acuerdo para integrar el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

Otra iniciativa de integración que ronda por el continente es el Tratado de Libre Comercio propiciado por EE.UU. Inicialmente su concepción incluía sólo a los países americanos del hemisferio Norte, y se le identificaba con la sigla NAFTA. A contar de 1993, EE.UU. ha iniciado conversaciones bilaterales para que países del resto del continente puedan ir incorporándose gradualmente para llegar, a la larga, a un sistema que se extendería desde Alaska hasta Tierra del Fuego, de acuerdo a la Iniciativa para las

Américas planteada por el Presidente George Bush, conocida como Area de Libre Comercio de las Américas, identificada con la sigla ALCA. Hasta el momento, no hay nada concreto. Incluso hay quienes plantean posiciones encontradas respecto de la eventual incompatibilidad entre el MERCOSUR y el ALCA. No obstante, debe destacarse que el 19 de abril recién pasado, los 34 Presidentes y Jefes de Estado del Hemisferio, en la Segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile, acordaron, entre otros aspectos, activar las negociaciones para concretar, a más tardar el año 2005, el ALCA, que estaba prácticamente congelado.

3.3 EE.UU.

En esta apretada síntesis de la situación sudamericana, no podríamos dejar de decir una palabra respecto de nuestras relaciones con la Potencia del Norte. Dos hechos son claros. Primero, que la región sudamericana ni hoy ni en el pasado ha constituido un área de importancia en el esquema de intereses estratégicos mundiales de EE.UU. y, segundo, que nuestras relaciones han sido de amor-odio, inestables, pero siempre necesarias e inevitables.

4. Defensa y FF.AA.

Hecho este comentario global respecto de los escenarios internos y externos que inciden sobre la sociedad del continente Sudamericano, nos corresponde entrar a la segunda parte del tema que hoy nos convoca: la Defensa y las FF.AA.

4.1. Fundamento ético.

El análisis del ámbito de la Defensa quisiera hacerlo desde un punto de vista conceptual, planteando que el fundamento ético de la Defensa arranca de la virtud de la justicia, que en su afán por preservar el Bien Común de la Sociedad permite, en casos extremos, el uso de la Fuerza para restaurar un derecho vital que ha sido conculcado. El Bien Común tiene relación estrecha con la paz, o sea, con la estabilidad y la

Seguridad de un orden justo; consecuentemente, el resguardo del Bien Común es el sustento ético de la Defensa. Al respecto, el Catecismo de la Iglesia Católica dice: "La legítima Defensa puede no solamente ser un derecho, sino un deber grave, para el que es responsable de la vida de otro, del Bien Común de la familia o de la Sociedad".

Además de recordar su fundamento ético, quisiera insistir en que la Defensa no es algo externo y sobreañadido a la Sociedad, sino que es parte intrínseca de la Sociedad misma. La preservación del grupo humano que se organiza en una Sociedad Política para alcanzar el Bien Común, es algo prioritario. Por esto, la Defensa es considerada una de las funciones primarias de todo Estado-Nación.

4.2. Defensa y Política exterior.

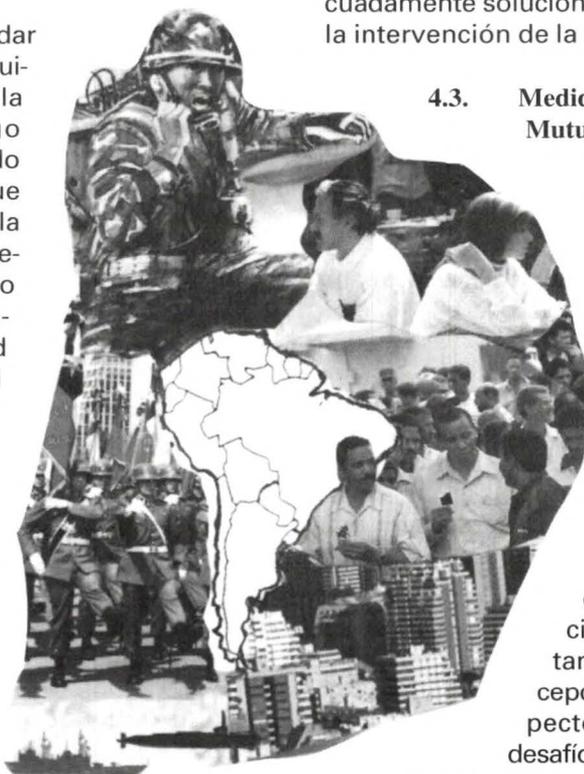
Por otra parte, la Defensa en cuanto organización no existe sólo para neutralizar un conflicto, sino también para crear o contribuir a crear los escenarios más favorables al interés del Estado-Nación. Más aún, la neutralización de un conflicto no necesariamente debe significar la guerra, puesto que la Defensa dispone de un amplio abanico de alternativas que van desde la disuasión al manejo de crisis, pasando por la persuasión y la coacción indirecta. Por eso postulamos que el órgano militar de la Defensa, las FF.AA., constituyen un instrumento al servicio de la Política

Exterior de los Estados. No hay, por tanto, disyuntiva alguna entre Defensa e integración, pues ambas pueden y deben marchar a la par, según el ritmo que imponga el conductor político. Lo que ocurre es que la propia dinámica del proceso de integración puede generar divergencias o conflictos de intereses que, si no son oportuna y adecuadamente solucionados, hacen necesaria la intervención de la Defensa.¹

4.3. Medidas de Confianza Mutua.

En todo caso, para estructurar la Defensa de un país, lo primero es determinar cuáles son las amenazas o desafíos por neutralizar, y cuáles son los intereses por promover o por proteger. Pero debemos ser honestos en reconocer que la estructura de la Defensa no descansa sólo en función de la realidad, sino también en la de las percepciones que existan respecto de las amenazas y desafíos. Por esto creemos de

la mayor importancia la implementación de Medidas de Confianza Mutua que, a nivel bilateral, estamos aplicando los países del cono Sur. Se trata de Medidas tendientes a evitar la eventualidad de un conflicto en un área específica, mediante un diálogo franco y abierto que explicita las acciones que podrían ser percibidas como una amenaza por el vecino. En la aplicación de estas Medidas en el Cono Sur de América, las FF.AA. han sido los actores principales. Creemos que estas medidas deberían hacerse extensivas a otros campos que también



1 Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997. (Parte II, Cap. III, Art. 3).

pueden ser fuente de acciones que generen percepciones erróneas, que podrían desembocar en una crisis internacional. Por ejemplo, en el campo económico, una resolución interna de un país podría ser percibida como amenazante por otro, aún cuando esa no hubiese sido la intención del originador.

4.4. Hipótesis de Conflicto.

No obstante, independientemente de las buenas relaciones que en un momento determinado exista entre los países, en última instancia, toda Defensa se funda en la identificación de "Hipótesis de Conflicto". Se trata de un esfuerzo sistemático y multidisciplinario que intenta predecir los escenarios supuestos de colisión de intereses entre un país o una alianza y otro país o bloque de países. Sin embargo, es necesario aclarar que una cosa es la hipótesis o posibilidad de conflicto y otra distinta es su probabilidad de ocurrencia. Esta última se determina mediante la observación de diversos parámetros o indicadores que van mostrando si se está configurando, o no, el escenario prospectivo de conflicto originalmente definido. Estos indicadores cumplen la función de un verdadero termómetro, que al medir la temperatura del paciente nos van revelando cuán grave está, y nos permite tomar medidas para bajar la fiebre, atacando a sus causas. Es decir las "Hipótesis de Conflicto", por paradójico que parezca, nos permiten evitar que un escenario prospectivo de conflicto se convierta en real; por esta razón postulamos que la identificación de estas hipótesis contribuye a la paz.²

Además de estos roles clásicos, en nuestros países es impensable desligar a las FF.AA. de las tareas asociadas con el desarrollo. Como por ejemplo, campañas de alfabetización, construcción de puentes y caminos para uso público, apoyo a zonas aisladas, elaboración de cartografía, etc., dependiendo de las particularidades de cada sociedad nacional.

4.5. Seguridad y Defensa.

Si damos ahora una mirada global a Sudamérica, desde la perspectiva de la Defensa, veremos claramente que no existe una amenaza militar externa al continente. Precisamente por eso, nadie ha demostrado mayor inquietud por darle oxígeno al agonizante Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Nuestros desafíos comunes no son de carácter militar, sino más bien situaciones socioeconómicas que eventualmente podrían afectar la estabilidad de algunos países del área, lo que haría aconsejable un enfoque coordinado entre los potenciales involucrados. Como serían, por ejemplo, el narcoterrorismo, la inmigración ilegal, ciertos problemas medioambientales, la extrema pobreza, etc. En la práctica, se ha hecho difícil una acción mancomunada, debido a que no todos los países perciben estos problemas con similar intensidad, ni están de acuerdo en cuanto a los instrumentos más adecuados para su neutralización.

Uno de los escollos más importante es la decisión de emplear o no a las FF.AA. en algunas de estas tareas, pues hay países que por el momento califican estas situaciones como policiales más que militares.

Lo concreto es que tales asuntos son más propios de la Seguridad que de la Defensa. La Seguridad abarca los ámbitos de la Seguridad interna, la Seguridad externa, aspectos del desarrollo socioeconómico, e incluso la Institucionalidad del Estado; por eso, la seguridad se ubica en un ámbito que es netamente político. La Defensa, en cambio, está asociada principalmente con la neutralización de los riesgos y amenazas externas al interés nacional y se ubica en el nivel político-estratégico. Sin embargo, al igual que la Seguridad, se trata de un esfuerzo integral del Estado, en el que deben participar todos los ciudadanos, vistan uniforme o no. La Defensa, particularmente en caso

2 Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997. (Parte I, Cap. II, Art. 4).

de conflicto, requiere de un país coherentemente organizado, con sus industrias, sus materias primas, sus medios de transporte, sus policías, sus empresarios, sus obreros, etc., cada uno dando lo mejor de sí en su área específica. Las FF.AA., obviamente, son parte importante de la Defensa, pero no agotan la participación ciudadana que debe ser total. A nuestro juicio la mezcla de estos dos ámbitos, Seguridad y Defensa, muchas veces ha llevado a complejas situaciones al momento de identificar las amenazas y desafíos que, en última instancia, son básicos para estructurar la Defensa de un país. Tendemos a mezclar ambas en un todo compacto e indiferenciable.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el órgano militar de la Defensa, las FF.AA., pueden participar en actividades que exceden a la función Defensa. Por ejemplo, contribuir a atenuar los efectos de catástrofes naturales, o participar en el desarrollo del país, o en el control de ciertas situaciones de orden interno, etc. Es decir, no debe confundirse la función Defensa con las capacidades de acción que tienen las FF.AA., aún cuando categóricamente estimamos que su estructura y entrenamiento están definidos según las amenazas externas al interés Nacional. Estas amenazas y desafíos a nuestros intereses, según hemos visto, no se encuentran necesariamente al interior de las fronteras territoriales; además su resguardo o promoción por parte de las FF.AA. no debe encuadrarse mecánicamente en un esquema confrontacional, sino en el contexto de la Política Exterior del Estado, y asumir tanto su carácter como su estilo y ritmo.

Más aún, en el ámbito estrictamente Sudamericano, las FF.AA. pueden ser un vehículo de integración a través de la cooperación e intercambio militares, a través de las Medidas de Confianza Mutua, de ejercicios multilaterales, de operaciones para el mantenimiento de la Paz, etc. Incluso, aún en ausencia de amenazas militares externas al continente, no es descartable que en el futuro lográramos acuerdos subregiona-

les de carácter estratégico, para dar solidez y respaldo a las negociaciones entre bloques económicos; o para fomentar e inducir un entorno de paz que facilite los intercambios económicos en la región. Obviamente, esto requeriría primero identificar objetivos comunes consistentes, y ampliar los acuerdos económicos a acuerdos Políticos.

5. Reflexiones finales.

Apoyándonos en este análisis que hemos hecho del continente Sudamericano en el actual entorno político-estratégico, y vistos ciertos conceptos relacionados con Seguridad y Defensa, quisiera destacar algunos aspectos a modo de conclusión, en la confianza que su comprensión contribuirá a un mejor entendimiento entre civiles y militares o, más específicamente, entre el escalón político y los militares, en Sudamérica.

En primer lugar, debo destacar la urgente necesidad de que se entienda la Defensa como una tarea de todos los ciudadanos y no sólo de las FF.AA. La Defensa es una de las funciones primarias de cualquier Estado y requiere de la participación activa de todos los ciudadanos, particularmente en situaciones de crisis.

Segundo, es necesario tener presente que la Defensa tiene su fundamento ético en la virtud de la justicia y en la legítima defensa del Bien Común. Las FF.AA., no se entrenan para matar, sino para vencer; y en esa lucha arriesgan su vida en defensa de los derechos de sus semejantes.

Tercero, la globalización y la integración no eliminan el conflicto, sino que lo hacen aparecer con nuevas y más sutiles formas. El Estado-Nación sigue vigente y sus intereses se expanden fuera de sus fronteras, por lo que siempre habrá contraposición de intereses que pueden desembocar en crisis internacionales.

Cuarto, el papel de las FF.AA. no se agota en una estática defensa de las fronteras, sino que es parte integral del desarrollo socio-económico de la nación y de la política exterior del Estado, contribuyendo a promover y a

crear el proyecto-país visualizado por el conductor político. En tal sentido, no hay ni debe haber contradicción entre integración y Defensa.

Quinto, la implacable competitividad económica que impone la globalización, obliga a articular coherentemente a todos los sectores sociales, con una visión de Estado y, como hemos visto, la Defensa es un actor importante en este proceso, por lo que debe ocupar su puesto y hacer su contribución.

Sexto, las Políticas de Defensa deben ser políticas de Estado, no sujetas a la contingencia política. Se deben originar a partir de los objetivos que el país desea alcanzar y ajustar a los medios y formas elegidas para lograrlos.

Séptimo, pero no menos importante, es conveniente incrementar el diálogo entre civiles y militares, pues, somos partes de una misma Sociedad que nos necesita a ambos.

El simple ejercicio de unirnos a conversar nos mostrará que es mucho más lo que nos une que lo que nos separa, como nos sucedió en Chile en la notable experiencia de concordar civiles y militares en el Libro de la Defensa Nacional, que fuera promulgado en agosto del año recién pasado.

Para terminar quisiera agradecer una vez más la posibilidad que se me ha dado, para hacer uso de esta importante tribuna, en un marco académico de respeto y fraternidad entre los países de nuestro Continente. Es importante que demos al mundo una señal de que los países Americanos del Norte, del Centro y del Sur somos capaces de lograr la integración y la cooperación, superando nuestras diferencias a través del diálogo franco y abierto. En tal sentido, confío que esta reunión contribuirá a los nobles ideales de "apoyar la democracia a través de la cooperación".

* * *

