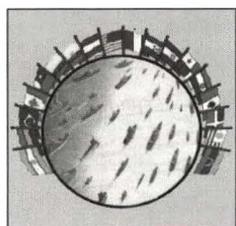


# EJERCICIOS COMBINADOS Y SU REPERCUSION EN UNA POSIBLE INTEGRACION Y COOPERACION REGIONAL, EN EL AMBITO MILITAR.\*

Jaime Weidenslaufer Ovalle \*\*

## Introducción.

### Objetivos de la presentación.



La Seguridad del Estado-Nación, particularmente en sus connotaciones de seguridad comunitaria y seguridad externa, es un tema de constante

vigencia en las relaciones entre los países que buscan la integración.

En el ambiente sudamericano, existen potenciales riesgos y desafíos que pueden afectar a la seguridad de la región y, si bien puede ser que no resulten tan evidentes al observador promedio, por su potencial efecto en el desarrollo de los países, requieren de una previsión y esfuerzo de conjunto para enfrentarlos con mayores probabilidades de éxito.

En este contexto, los ejercicios combinados representan una de las mejores vías para ir aumentando la confianza entre los actores y, de paso, estableciendo los precedentes que conduzcan a una integración y cooperación regional, en el ámbito militar. Sus propósitos pueden ser definidos como:

En el plano político-militar, crear y fomentar un ambiente de confianza mutua, que permita progresivamente ir avanzando hacia la conformación de una alianza militar,

como respaldo a la política exterior de la región.

En el plano operativo, lograr una eficiente interoperatividad de las fuerzas que se comprometan en la empresa.

### Organizaciones internacionales de referencia.

En los últimos años ha aumentado la interdependencia entre los Estados de América Latina, cuyas expresiones más características son el incremento del intercambio comercial, generación de proyectos binacionales entre el sector privado e inversiones en países vecinos.

Pero, sin lugar a dudas, el mayor acercamiento se ha producido a través del MERCOSUR, entidad que ha ido alcanzando las metas económicas que se había configurado y, más importante aún, ha facilitado un diálogo en otras áreas, tales como educación, cultura, política, social y seguridad, además de constituir un bloque político en formación, particularmente apto para relacionarse con Europa y Estados Unidos de América.

Con independencia de las dificultades que pueden entorpecer el proceso de consolidación del MERCOSUR, como ser el desequilibrio que se observa en cuanto al dinamismo para responder a los nuevos desafíos, así como el diferente ritmo de los países para alcanzar los objetivos, esta asociación que ya trasciende lo económico, constituye el mejor referente para avanzar en

\*\* Resumen del trabajo homónimo presentado por el autor, en el XII Simposio de Estudios Estratégicos de EE.MM. Conjuntos y de la Defensa Nacional, de países de Sudamérica, realizado en Brasilia, R.F. de Brasil, entre el 21 y el 26 de junio de 1999.

\* Capitán de Navío IM. Oficial de Estado Mayor.

la integración y cooperación regional, en el ámbito militar.

Es importante señalar que, no obstante estar integrado el MERCOSUR por sólo un tercio de los países del continente, se aprecia que esta organización u otra que nazca como extensión de ella, mantiene su validez como entidad referencial para analizar la temática de los ejercicios combinados.

Otra organización digna de considerar es la Unión Europea Occidental (1955), que constituye la componente militar de la UE. En teoría, actúa en apoyo de su política exterior y seguridad común, constituyéndose en un instrumento político-militar de gestión de crisis, que se encuentra a disposición de los países europeos. (Tratado de Maastricht).

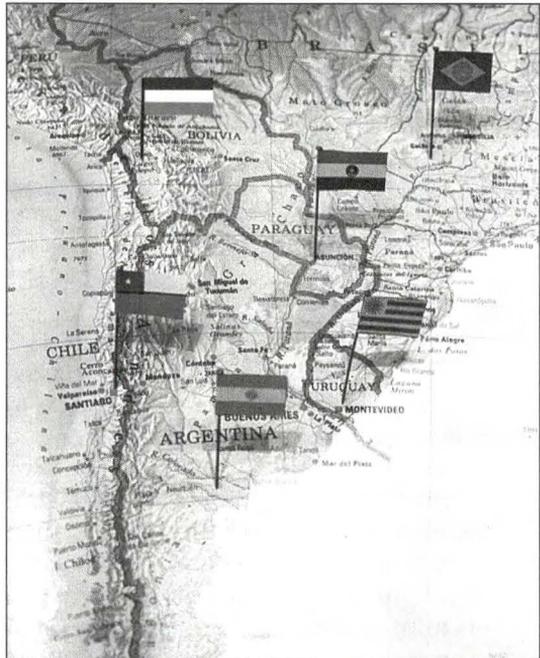
Por su parte, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que fue estructurado básicamente para enfrentar las amenazas que se derivaban de la confrontación Este-Oeste, se estima que ya ha sido sobrepasado por los acontecimientos y, en consecuencia, no constituye una referencia útil de tener en cuenta.

### Consideraciones preliminares.

#### Marco Jurídico.

En Sudamérica, se aprecia que el MERCOSUR no tiene un marco jurídico claro y definido en cuanto al aspecto de seguridad regional, como el que exhibe la Unión Europea. Esto, debido a que el Mercado Común del Sur, constituye a la fecha sólo una Unión Aduanera Imperfecta, con el objetivo de alcanzar un Mercado Común. Sin embargo, por la dinámica que ha ido adquiriendo el sistema, hay un compromiso creciente de los actores económicos, políticos, sociales y culturales, confiriéndole una dimensión global a la integración, sumándose a la puesta en marcha del Mercado Común los aspectos relativos a la educación, trabajo, seguridad social, ciencia y tecnología, propiedad intelectual, cooperación policial y judicial y, probablemente, alcanzará en el futuro próximo las áreas de Defensa y Seguridad.

En resumen, los ejercicios combinados entre países sudamericanos y del MERCOSUR, están sólo al amparo de acuerdos bilaterales, los que podrían resultar insuficientes si se incrementa el alcance y complejidad de dichos ejercicios y, más aún, si se pretende desarrollar una suerte de fuerza militar regional.



Chile y los países miembros y asociados al MERCOSUR.

#### Medidas de Confianza Mutua (Medidas de Incremento de Confianza).

Se está desarrollando toda una literatura en este tema y sus características y alcances han sido ampliamente discutidos en distintos foros.

Es importante señalar que la desconfianza entre países no se genera por la existencia de Fuerzas Armadas y capacidades militares dispares, sino que se fundamenta, precisamente, en la falta de confianza entre los Estados, ya sea por antagonismos históricos, conflictos limítrofes, conflictos de intereses u otro tipo de diferencias.

Lo que sí es un hecho, es que las MCM en la región, han tenido un permanente incremento, especialmente en la última década, lo que ha contribuido a la estabilización en las relaciones entre los Estados.

No obstante, el fomento y la práctica de las MCM en Latinoamérica, no debiera llevar a los países a entusiasmarse con el desarme o a focalizar sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Por el contrario, el verdadero objetivo de las MCM debe ser la disminución de las posibilidades de conflicto entre los Estados de la región, reorientando el esfuerzo y desarrollo de la capacidad militar hacia la neutralización de riesgos o desafíos que provengan de terceros, logrando así un efecto de disuasión creíble.

Por su parte, las MCM tienen un impacto directo en la práctica de ejercicios combinados, facilitando su ejecución y contribuyendo al incremento de un ambiente de confianza. Para su eficacia, requieren:

- Establecimiento de objetivos factibles de alcanzar.
- Transparencia en su comunicación y ejecución.
- Reciprocidad y equivalencia entre las partes.
- Verificación de lo acordado.

#### **Fundamentación político-estratégica.**

#### **Percepciones de riesgos o desafíos que afectan a la seguridad.**

Los esfuerzos que deberán hacer los países para lograr de los ejercicios combinados una realidad objetiva y provechosa, así como los costos económicos que éstos representan y que, conforme a su evolución en el tiempo, con toda seguridad aumentarán, obliga a razonar en torno a los objetivos por alcanzar.

En este sentido, la situación político-económica y social que existe en Sudamérica, no otorga fundamentos claros y definidos que impliquen amenazas al conglomerado regional y que, en consecuencia, orienten la conformación de una organización y justifiquen el accionar de fuerzas militares combinadas.

Por ello, las potenciales amenazas deben ser identificadas y analizadas prospectivamente, conforme se advierte la tendencia de ciertos fenómenos que afectan a la humanidad y que, por ejemplo, en el marco de la globalización pueden obedecer a la disputa por los recursos naturales o a la competencia entre bloques económicos por la conquista de mercados.

Por su parte, el narcotráfico, la guerrilla, la inmigración ilegal y las tensiones étnico-culturales, representan amenazas que tienen un carácter más bien interno y, aunque comprometan a más de un país, debieran ser abordados con una perspectiva político-policia, antes que mediante una respuesta militar combinada. Aún así, la evolución descontrolada de alguno de estos vectores, como en el caso de la guerrilla, podría requerir el empleo de la fuerza militar, lo que constituiría una excepción.

#### **- Manejo de desechos radiactivos/ tóxicos.**

Haciendo uso de la libertad de navegación, buques de terceras banderas y ajenos al ambiente sudamericano, pueden transitar transportando desechos radiactivos/tóxicos, a través de las aguas que rodean al continente. En la eventualidad de un siniestro marítimo, los efectos se harían sentir a través de la contaminación de la biomasa, lo que produciría restricciones a la pesca y a la negación de la explotación del suelo y subsuelo marino, como consecuencia de dicha contaminación.

Dada la fuerza política y económica, que normalmente ostentarán los Estados u organizaciones que originan estos desechos, es preciso cohesionar el esfuerzo entre los potenciales afectados, presentando así un mayor peso político y militar, en oposición a las señaladas prácticas.

#### **- Explotación clandestina o contaminante de los recursos acuícolas, suelo y subsuelo marino, en la ZEE o alta mar adyacente.**

Tomando en cuenta la creciente demanda mundial por alimentos, es posible prever en el futuro un incremento en la

actividad pesquera de terceros países, en aguas sudamericanas. A ellas, sólo puede oponerse la acción decidida y mancomunada de los estados ribereños, utilizando en forma combinada elementos navales y aéreos, dada la extensión del bien por custodiar

También, en esta situación se encuentran los recursos vivos y no vivos, contenidos en el suelo y subsuelo de la plataforma continental, riquezas a las cuales se podrá acceder cuando se logre mejorar la relación costo-beneficio que actual y tecnológicamente existe.

Como en el caso anterior, para oponerse a este eventual despojo de recursos, debe concurrir la decidida acción política, respaldada por una fuerza militar combinada, dándole así mayor peso específico a la acción, ante la tribuna internacional.

- **Aprovisionamiento de agua.**

La escasez de este recurso se hará más dramática en el próximo siglo, si las proyecciones de crecimiento de la población mundial se hacen realidad.

Con respecto a las grandes reservas de agua potable en el planeta, se afirma que las dos más grandes son los hielos y nieves que cubren el continente Antártico y la cuenca del Amazonas. Otras grandes reservas están en las cuencas Siberianas y en los glaciares continentales.

Por lo tanto, no debiera extrañar que el agua potable comience a estar presente en el comercio internacional, comprada por países sedientos, y que sean frecuentes los buques supertanques "aguateros". Vale recordar que algunos países han comenzado a desalinizar el agua del mar y, hasta se piensa, con discutido éxito, en remolcar témpanos desde las zonas polares.

Puesta así la situación, se requiere prever lo que podría ser una potencial amenaza a los recursos naturales.

Esta eventualidad, llevada al caso límite, significaría tener preparada una respuesta militar proporcional a dicha

amenaza, a través de un decidido esfuerzo combinado.

- **Conflicto armado en alguna región del mundo, en el área de interés del conglomerado.**

Esta situación puede asociarse a las actuales Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, por qué no decirlo, a Operaciones de Imposición de la Paz.

Con una fuerza militar combinada, que de paso podría ahorrar recursos para el financiamiento de la operación, es factible ejercer presencia en aquellas áreas que interesen, logrando además una mayor gravitación política y fundamento jurídico, al provenir el esfuerzo desde unidades militares regulares y comisionadas por gobiernos democráticamente constituidos.

- **Agresión armada a un país miembro del conglomerado.**

La respuesta a esta amenaza representa, sin lugar a dudas, la máxima expresión de la voluntad política de los países de Sudamérica, a través de una fuerza militar combinada. Su ocurrencia no sólo es remota, sino que, además, significaría un conflicto armado entre bloques o, dicho de otra manera, un caos mundial.

Sólo como ejercicio teórico, vale señalar que si nos preparamos para la peor situación, cualquier otro enfrentamiento de menor tono, incluso el manejo de una crisis, son fácilmente abordables y con grandes probabilidades de éxito.

- **Desastres naturales o ecológicos.**

Este tipo de situaciones no obedece al esquema de amenazas como las analizadas en los párrafos anteriores; no obstante, constituyen un riesgo permanente y de difícil predicción. Las inundaciones, los sismos de gran magnitud y los incendios forestales, como ejemplo, en su comportamiento no reconocen fronteras, requiriendo, por lo tanto, la concurrencia del esfuerzo de dos o más países, para aminorar y neutralizar sus efectos.

### Aproximación para el establecimiento de un régimen de integración y cooperación militar.

A partir de la realización de ejercicios combinados, es posible establecer un sistema que conduzca hacia una integración progresiva y cooperación permanente en el ámbito militar; sin embargo, es necesaria una suerte de regulación ordenadora, tanto en los objetivos por alcanzar, como en la forma de lograrlos.

- **Establecimiento de normas reguladoras.**
  - La integración, usando la vía de los ejercicios combinados, debe tener la característica de graduabilidad en su ejecución.
  - Una vez iniciado el proceso, debe mantenerse en forma continua.
  - El espíritu de este régimen de integración debe tender más al logro de metas que a plazos por cumplir. Vale el aforismo "lento pero seguro".
  - Las reglas para el financiamiento de las actividades combinadas que se resuelvan deben ser claras, específicas y acordes con la realidad política y económica de los países.

### - Áreas de acción.

Las áreas de acción en las que se advierte un mayor beneficio potencial, son: las Medidas de Confianza Mutua, las cuales probadamente han demostrado su eficacia en el tema de la integración; la determinación de Amenazas y su seguimiento por representar un factor aglutinante entre los países y orientador en cuanto al esfuerzo por desarrollar; el pronunciamiento oficial de los gobiernos participantes respecto a su Política de Defensa; y, la discusión del tema Economía de Defensa, no sólo por el ambiente de confianza que puede generar, sino que también por la importancia que el factor económico juega en el desarrollo de los pueblos y el impacto que el gasto en defensa puede tener en él.

### Desarrollo de ejercicios combinados.

#### Ventajas y desventajas del accionar combinado.

Como ya se ha establecido, los riesgos y desafíos para la seguridad de Sudamérica

deben ser percibidos como una situación que se avecina y no de ocurrencia inmediata.

Ahora, la Respuesta a las amenazas no puede emerger conforme a su demanda, sino que tiene que fluir oportuna y eficazmente, lo que implica preparación anticipada. En otras palabras no debe improvisarse. El alistamiento progresivo de la respuesta militar permitirá ir eliminando las dificultades, enfatizando así las ventajas propias de una fuerza militar combinada.

Del lado de las *ventajas*, pueden señalarse:

- Las acciones que realizan las coaliciones o alianzas, suelen tener una mayor legitimidad política y pública y un mejor respaldo ante el Derecho Internacional, al provenir de gobiernos legalmente constituidos, democráticamente gobernados y actuando de consuno.



*Remolcador "Lautaro" de la Armada de Chile en ejercicio combinado realizado con la Armada Argentina. Se simuló el rescate de un mercante transandino.*

- Representa un incentivo a la industria de defensa regional, al generarse un mercado colectivo de armamento y que puede contribuir a consolidar la industria militar, en el mercado internacional.
- Fomenta la investigación tecnológica. Existiendo un programa común que asigne áreas de investigación específica, según las ventajas comparativas que presente cada miembro, se puede avanzar más rápido y a menor costo.
- Con una adecuada preparación, aumenta

la eficacia operativa, al facilitarse la organización de una fuerza, idealmente con las mejores unidades de cada participante. Mayor efecto disuasivo.

- Permite mantener una organización militar de reacción, durante un período de tiempo prolongado, con menor costo para los participantes.

Las *desventajas* que se visualizan son:

- Los Estados tienen que estar dispuestos a ceder libertad de acción en el empleo de su brazo militar, como expresión de respaldo del poder político.

- Las motivaciones de los países para integrar alianzas, aparte de las económicas, normalmente van a ser diferentes, dado que cada uno de ellos pretende alcanzar sus propios fines, muchas veces no declarados.

#### **Áreas de potenciales dificultades, en el nivel operativo.**

##### **- Comunicaciones.**

Su solución debe considerarse prioritaria, toda vez que las comunicaciones tienen efecto directo en la seguridad de las operaciones y, por extensión, en las relaciones humanas. Los procedimientos de comunicaciones y las diferencias en la tecnología disponible en cada participante, constituyen aspectos que deben atenderse desde un comienzo.

##### **- Doctrina.**

Es evidente, que existirán diferencias doctrinarias en el proceder habitual de las organizaciones militares de cada país y esto influirá en el diseño de las estructuras, en el proceso de toma de decisiones y, en definitiva, en el empleo de la fuerza.

Mientras se trate de ejercicios combinados con un bajo nivel de compromiso, con pocos participantes y con objetivos simples, podrán acordarse procedimientos doctrinarios que satisfagan las necesidades específicas del evento programado; no obstante, a medida que se escalen los niveles de compromiso, será cada vez más necesario profundizar en esta área.

##### **- Inteligencia.**

Esta es un área particularmente sensitiva, por cuanto aún subsisten factores de disociación, entre los países sudamericanos.

Al programar ejercicios combinados, deberá incursionarse en el área de la inteligencia, como parte del proceso de planeamiento operativo. A medida que se progrese en la complejidad y alcance de dichos ejercicios, pueden suscitarse dificultades al ser necesario evidenciar procedimientos para la obtención de informaciones y producción de inteligencia.

##### **- Lenguaje.**

La herencia común hispánica, excepto Brasil, reduce la posibilidad de que se produzcan dificultades en esta área. Aún así, cada país en Sudamérica ha matizado la lengua española, incorporando modismos y expresiones que son propios a cada idiosincrasia, de manera que en el diálogo "operativo" habrá que evitar el uso de terminología que pueda no ser entendida o sea mal interpretada por los interlocutores.

##### **- Entrenamiento.**

No es aventurado asumir que las "conductas de entrada" de cada participante variarán entre sí, normalmente debido al nivel de profesionalización que tengan los ejércitos, tipos de instrucción, medios materiales disponibles, sistemas de evaluación del entrenamiento, etc.

Todo lo anterior, constituye fuente de potenciales dificultades y, por lo tanto, se requiere prestar especial atención al entrenamiento de: Puestos de Mando, Guías Aéreos Adelantados para el apoyo aéreo estrecho, Observadores Adelantados para fuego de apoyo naval y apoyo de artillería, defensa antiaérea con énfasis en el apoyo mutuo, procedimientos anfibios, Centros Coordinadores de Armas/Fuegos de Apoyo y otros. Para ello, resulta de gran utilidad el establecimiento de procedimientos comunes, el intercambio de pequeñas unidades y de personal, el uso de simuladores y,

fundamentalmente, el análisis y crítica de los ejercicios/operaciones que se realicen.

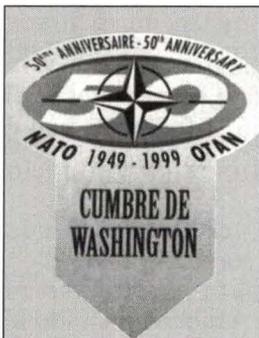
- **Equipo.**

Aunque los países sudamericanos normalmente poseen los mismos productos, el equipamiento puede variar de acuerdo a los distintos grados de modernización, estándares de mantenimiento, movilidad de los sistemas y grado de interoperabilidad. También, las industrias nacionales de armamento han logrado proveer de un cierto inventario a las respectivas Fuerzas Armadas que, en algunos casos, son compradores únicos.

Este es un factor que se debe tener en cuenta, particularmente cuando los ejercicios se tornen más complejos.

- **Logística.**

La logística aplicada a fuerzas multinacionales representa un problema de tanta complejidad, que la política de la OTAN, en



esta materia, ha sido resolver que sea una responsabilidad de carácter puramente nacional, excepción sea hecha de la capacidad que tiene EE.UU. para apoyar cualquier contingencia logística, en tiempo y lugar.

Las dificultades normalmente se originan por diferencias en cuanto a la doctrina logística, cantidad de medios almacenados, movilidad e interoperabilidad de los medios logísticos, infraestructura y limitaciones de los recursos nacionales.

Todo parece indicar, entonces, que una forma conveniente de abordar esta situación es emular, con las adaptaciones correspondientes, al procedimiento que por tantos años ha resuelto ocupar la alianza atlántica.

- **Cultura y sensibilidades.**

Los ejércitos se forman a imagen de las culturas de sus respectivas naciones, lo que tiene gran impacto en la forma como ellos operan. Las diferencias en cuanto a ética profesional, capacidad y resistencia individual, estándares de vida, religión, relaciones entre jefes y subordinados, forma de aplicar la disciplina, percepciones del honor nacional, etc., influyen en la forma en que cada participante aborda un problema táctico.

En este ámbito, acude en ayuda de la región la ya citada herencia común hispánica, reduciendo o suavizando las diferencias reseñadas, pero no eliminándolas en forma completa, señalando entonces que si no son tratadas en forma prudente y oportuna, pueden exacerbarse al amparo de los factores disociadores a los que ya se ha hecho mención.

**Proposición de actividades militares combinadas.**

Considerando que las actividades militares combinadas ya tienen su dinámica propia, se aprecia necesario lograr un ordenamiento de dichas actividades, para darles mayor coherencia intracontinental y, fundamentalmente, orientarlas hacia objetivos previamente definidos, mejorando así la relación costo-beneficio.

Actividades propuestas:

- Teniendo identificadas y aceptadas las amenazas por todos los actores y reconociendo que existen áreas de potenciales dificultades que deben ser analizadas y superadas, entonces, se estima fundamental resolver respecto a los objetivos que se pretende alcanzar con este tipo de actividades, con énfasis en el logro de dichas metas, antes que en los plazos considerados como razonables.

Surge, en consecuencia, la necesidad de instituir un Organismo Coordinador, el cual, partiendo desde una estructura simple, vaya evolucionando hacia una de mayor complejidad, conforme las circunstancias lo requieran.

- Teniendo una organización reguladora y, con el tiempo, quizás, planificadora, es preciso efectuar ejercicios de Estado Mayor. En este nivel, se produce la instancia propicia para resolver dificultades relacionadas con doctrina y para producir la documentación que el Organismo Coordinador estime pertinente.

- La compatibilización de los sistemas de control aéreo y marítimo y de comunicaciones son fundamentales para articular convenientemente los ejercicios combinados y evitar interferencias mutuas. La alternativa más conveniente para esta temática, son los ejercicios de Mando y Control, que pueden materializarse como una prolongación de los ejercicios de Estado Mayor.

- Por lo ya señalado, se estima pertinente mantener la satisfacción de los Elementos Funcionales, en base al sistema logístico de cada país. Esto, no obsta para que en un plano académico, se efectúen las investigaciones tendientes a determinar qué aspectos del ciclo logístico pueden ser cubiertos mediante una organización combinada, en beneficio de las fuerzas y de una mejor administración de los recursos.

- En paralelo a lo ya propuesto, deben continuar ejecutándose los ejercicios tácticos y de coordinación que en la actualidad tienen lugar, pudiendo agregarse al respecto que, en forma paulatina, debiera ir incrementándose los medios que cada país aporta para los ejercicios combinados, a medida que las dificultades indicadas anteriormente van siendo resueltas. El tipo de ejercicios que se lleven a cabo (tácticos, humanitarios, control de desastres, vigilancia de espacios marítimos, etc.) no es en sí tan importante como la circunstancia favorable que genera, para avanzar hacia la integración y cooperación militar de los participantes.

- La ejecución de ejercicios combinados con unidades tridimensionales (aire-mar-tierra), representa por cierto una meta ambiciosa, pero hacia la cual deben concurrir todos los esfuerzos. Evidenciar esta capacidad,

equivale a poseer un "certificado de seguridad" para la región.

- Satisfechas las instancias propuestas, o al menos una parte importante de ellas, sólo queda conformar una organización de seguridad cooperativa, permanente, como máxima expresión del potencial militar regional, en respaldo de la política exterior del bloque, a estas alturas probablemente integrado por todos los países de Sudamérica.

### Conclusiones.

- La realidad mundial de conformación de bloques político-económicos, encuentra su fundamentación en la necesidad de agruparse para mejorar las ventajas comparativas individuales, en pos de un horizonte de bienestar y desarrollo para los respectivos países. Esta situación, genera en forma creciente una disputa por los recursos, obligando a los bloques a proveerse de un instrumento político-militar que coadyuve en los logros de los objetivos y en la neutralización de las amenazas.

- En el caso regional, Sudamérica ofrece una bien provista despensa de recursos naturales, transformándose en un codiciado objetivo. Existe, entonces, para los países que la conforman, la necesidad de estrechar filas, tanto para evitar el despojo como para usar dichos recursos en beneficio propio.

- El MERCOSUR, con todas sus limitaciones, se muestra como la organización referencial propicia para avanzar en el proceso de integración regional, incluido el ámbito militar.

- Los ejercicios combinados, han demostrado ser una vía apropiada para canalizar las inquietudes de integración y cooperación militar; sin embargo, es preciso darles una identidad definida y orientar el esfuerzo hacia objetivos específicos, tendientes a la conformación de una fuerza militar combinada eficaz, disuasiva y de bajo costo, capaz de actuar como respaldo de la política exterior del bloque, deseablemente toda Sudamérica.

\* \* \*