

Prólogo a Edgardo Mercado Jarrín

Un sistema de seguridad y defensa sudamericano

Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), 1989.

Mi amistad con el general Edgardo Mercado Jarrín, data de los años setenta, cuando él y yo desempeñábamos posiciones oficiales en nuestros respectivos países. Los estrechos vínculos existentes entre Colombia, el Perú y las Naciones Andinas, hacían necesarios los encuentros de cancilleres en la ciudad de Lima, donde pude apreciar a través de numerosos diálogos, la gran versación de Mercado Jarrín en las cuestiones de América Latina y del Tercer Mundo.

El destino de América Latina con la perspectiva del siglo XXI, es, en realidad, el trasfondo de esta obra que nos presenta Mercado Jarrín y que ha sido el fruto de su larga experiencia a la vez militar, política y diplomática de un peruano excepcional por su profundo conocimiento de los problemas hemisféricos y mundiales. Diría más. Ha escrito Mercado Jarrín un texto apasionante que nos ayuda a descubrir el entorno de las relaciones hemisféricas y la originalidad de la solución que ahora nos somete para resolver el problema de la seguridad de nuestra región.

En la década de los setenta, vivíamos todavía en medio del auge de la integración latinoamericana, en el marco del Tratado de Montevideo de 1960 y del Acuerdo Subregional Andino de 1969. Veíamos que el desarrollo comenzaba a ser guiado por una política económica común a fin de hacerle frente a los retos de la industrialización, evitando la duplicación de esfuerzos mediante la aplicación de los planes sectoriales. En la década siguiente, América Latina abandona los intentos integracionistas. Después de haberse asomado a lo que podría llamarse la iniciación de una política de bloque para afrontar los retos de la segunda mitad del siglo XX, con la necesidad de implantar las industrias dinámicas en una economía de escala, América Latina acepta su modesto papel de zona dependiente del capital transnacional que había sido enemigo de la integración andina y de la Reso-

lución 24 "sobre el régimen común del tratamiento al capital extranjero".

En el aspecto económico como en el político de las relaciones hemisféricas, la década de los ochenta ha sido un período recesivo para nuestra región, cuando registramos:

- a) La quiebra del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, el TIAR, en la Guerra de las Malvinas de 1982;
- b) El reforzamiento del hegemonismo norteamericano en la época de Ronald Reagan, de la invasión de Granada en 1983 y la utilización de Centroamérica, como el "Patio Trasero" de la seguridad de los Estados Unidos.

*

La geopolítica de Mackinder y Spykman ha tenido pocos seguidores en América Latina. Somos románticos en la manera de enfocar para la actualidad las circunstancias hemisféricas. La constante evocación del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 suple la indagación de lo que es América Latina en el mundo de hoy cuando se acumulan nuevas situaciones de poder, que nos obligan a hacer un diagnóstico exacto de la pérdida de influencia de nuestra región. Estamos aún en plena edad retórica, mientras la comunidad internacional se transforma en nuestro rededor en una era dominada por la compatibilidad industrial utilizando la tecnología avanzada, basada en la informática y la robótica.

Es muy precisa la evaluación que hace Mercado Jarrín de la situación geopolítica actual de nuestra región. "América Latina y por tanto América del Sur, no gravita en las relaciones internacionales, la región desempeña un rol relativamente irrelevante y enfrenta en este siglo una situación de marginalidad geopolítica". En primer lugar, no tenemos una tecnología

avanzada. Dependemos cada vez más del "leasing" de los equipos de los consorcios transnacionales que controlan los modelos de fabricación, las cantidades ofrecidas a la exportación y los precios. Nuestros mercados de consumo, como lo había advertido Raúl Prebisch desde los años cuarenta y cincuenta, son insuficientes para establecer industrias dinámicas en una economía de escala. En segundo lugar, el impacto petrolero de los países árabes y la formación de la OPEP, situó en el Medio Oriente, el centro de decisiones sobre los precios del combustible que alimenta las industrias de Europa Occidental y el Japón, quedando rezagada nuestra región con materias primas de exportación no esenciales o de efectos secundarios como el carbón, el café y el azúcar. Siendo, por demás claro y evidente, que la deuda externa de América Latina viene pesando como un factor desintegrador de las economías de la región.

Entre tanto, el mundo se transforma en nuestro rededor. Contemplamos la división del planeta en una zona nómada desarrollada y otra subecuatorial apenas en desarrollo, cada vez más distanciadas. La segunda registra estancamiento económico y en muchos países la hiperinflación, los disturbios sociales y aun la violencia, mientras que Europa Occidental, culmina su unificación con la moneda común que entrará en circulación en 1992. La Comunidad Económica de los seis países asociados en 1957 en el Tratado de Roma: Alemania Federal, Bélgica, Holanda, Francia, Luxemburgo e Italia, se convirtió después de tres décadas, en la Comunidad de los doce países, incluyendo a Dinamarca, España, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Portugal, con los compromisos supranacionales en todos los campos de la política exterior, la economía, el movimiento de capitales y la unificación de servicios, que le hacen el espacio multinacional más coherente del mundo. La Comunidad Económica Europea está dirigida por un Consejo

de Ministros, las Comisiones técnicas y un Parlamento Europeo, elegido con el sufragio universal y directo.

En el futuro contarán menos los Estados individualmente considerados, que los grandes espacios económicos o, si se quiere, los bloques comerciales, al estilo de Europa Occidental. No se ha estudiado suficientemente lo que representará la potencialidad del bloque europeo para América Latina y la economía mundial atrayendo inversiones de los Estados Unidos del orden de los US\$122.000 millones y japoneses de US\$6.600 millones, con exportaciones de US\$83.000 millones de la Comunidad Económica Europea a los Estados Unidos y de US\$40.000 millones del Japón a Europa Occidental. Nos estamos quedando atrás de los nuevos emporios comerciales del Extremo Oriente, que están girando en torno del Japón, que es la nueva potencia financiera, tecnológica, industrial y comercial del planeta.

Se crean condiciones favorables para un alto desarrollo de las cuales no somos beneficiarios en la Cuenca del Pacífico con el Japón a la cabeza, seguido de Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan. Abandonando los intentos integracionistas de la década de los setenta, América Latina regresó al siglo XIX, con el tratamiento bilateral de sus problemas, frente a los bloques de poder. Ello ha sido particularmente gravoso en los dos campos, comercio internacional y deuda externa. Con un monto superior a los US\$400.000 millones, la deuda externa afecta a los países de menor desarrollo de la región como a los más grandes, Argentina, Brasil y México, teniendo entre ellos, más de la mitad de la deuda. Argentina, en particular, ha soportado en este año la peor crisis monetaria y económica de toda su historia, con una hiperinflación de alcances incontrolables, que obligó al presidente Raúl Alfonsín a dejar prematuramente el poder en julio de 1989, ante la imposibilidad de resolver la crisis. Brasil se debate entre la hiperinflación y los disturbios sociales por la carestía de los artículos de primera necesidad y una semi-moratoria de sus pagos al exterior. México, ha recibido ayudas financieras especiales de los Estados Unidos, ante la gravedad de una crisis económica que afecta, inclusive la estabilidad política del vecino de la superpotencia.

Se ha denunciado la paradoja de haberse convertido los países pobres por el efecto de la deuda externa, en exportadores de capital hacia los países ricos, siendo las remesas de los países latinoamericanos en un solo año, del orden de los US\$40.000 millones, el doble de lo previsto en la década de los sesenta para la Alianza para el Progreso, con el fin de promover el desarrollo económico y social de toda la región durante diez años. Esa situación ha sido mirada con indiferencia por las grandes naciones industrializadas. Fue, inclusive, abandonando el Diálogo Norte-Sur, previsto a raíz de la proclamación del Nuevo Orden Económico Internacional en las Naciones Unidas, en 1974.

*

La decadencia de las instancias multilaterales es el distintivo de la hora actual. Las Naciones Unidas son un mecanismo de discusión, más bien que de decisión de los problemas mundiales o regionales. Su utilidad ha crecido con la participación de más de ciento cincuenta Estados de todos los continentes. La Asamblea General de las Naciones Unidas que se reúne cada año en Nueva York, es la concreción del ideal de un Parlamento de los pueblos. El Consejo de Seguridad depende exclusivamente del consenso entre las cinco grandes potencias, Estados Unidos, Unión Soviética, China, Gran Bretaña y Francia.

La UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), que despertó tantas esperanzas a raíz de la Conferencia de Ginebra de 1964, en la cual surgió el Grupo de los 77 del Tercer Mundo, estaba fundada en el diálogo entre los dos sectores de naciones, industrializadas y en desarrollo. La crisis del petróleo de 1974, planteó la negociación directa entre naciones productoras y consumidoras del combustible y, como ya hemos visto, desplazó a la OPEP, fuera de la UNCTAD, la deliberación y decisión de los precios del petróleo. Queda el GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), como un foro de negociación producto por producto, dentro de un esquema más pragmático y realista que el de la UNCTAD.

De ellos se infiere que el Tercer Mundo dejó de ser un bloque unificado de

países con intereses comunes. Los "nuevos ricos" del Medio Oriente disponen de una capacidad negociadora comparable a la de los países industrializados con reservas monetarias posiblemente superiores. Esto ha contribuido a debilitar los planteamientos universalistas sobre el Nuevo Orden Económico Internacional que se formulaban antes de 1974, haciendo más precaria la posición internacional de América Latina, que como lo anota Mercado Jarrín es parte del Tercer Mundo y afronta problemas regionales, específicos de la región, para cuya solución dejaron de tener actualidad e importancia los mecanismos de la OEA (Organización de los Estados Americanos) con una metodología anticuada de discursos académicos para una época como la nuestra de profundo realismo en la contemplación de los problemas.

*

En el terreno de la seguridad hemisférica, Mercado Jarrín advierte con mucha propiedad el cambio sufrido por el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro en 1947), que resultó inaplicable para una emergencia tan importante como la Guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña en 1982. Los compromisos de no agresión y solidaridad hemisférica se vieron anulados por la preocupación de los Estados Unidos de prestarle ayuda a un país socio de la OTAN como Gran Bretaña, en contra de un país sudamericano. Las circunstancias estratégicas del Archipiélago de Las Malvinas como punto defensivo de la OTAN en el hemisferio sur, primó sobre cualquier otra consideración de tipo jurídico, para resolver la cuestión de la soberanía argentina, derivada de antiguos títulos de los tiempos del Imperio Español.

El TIAR se convirtió en un instrumento del imperialismo norteamericano en sus relaciones con América Latina. El concepto de no agresión desapareció y, en su lugar, se levanta "el peligro de la infiltración comunista", esgrimido para denunciar "la amenaza a la seguridad de los Estados Unidos" de países del tamaño de Guatemala, la República Dominicana, Cuba y Nicaragua, aun la Isla de Granada en el Caribe. A pesar de todos los cam-

bios en las políticas de las superpotencias, el llamado conflicto "Este-Oeste", continúa siendo el eje de la acción norteamericana en América Latina, primordialmente en Centroamérica y el Caribe.

Ha quedado, inclusive, eliminado el precepto cardinal de las relaciones internacionales de la agresión del ataque armado, contenido en el Artículo 2, numeral 4, de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual los Estados miembros, "se abstendrán en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas", lo que excluye todas las formas de coerción de un Estado sobre otro, tales como las medidas de embargo o de bloqueo económico, comercial o de las comunicaciones. Esto implica que el concepto de soberanía y de no agresión se divide en dos categorías complementarias:

1. El ataque armado, que puede ser directo con tropas nacionales o indirecto, con grupos paramilitares o guerrillas.
2. La agresión económica, por medio de medidas destinadas a impedir el comercio o las comunicaciones aéreas, terrestres o navales.

Fue así como Granada sufrió una invasión armada para lograr un cambio de gobierno en 1983, del propio modo, que lo habían sido Guatemala en 1954; Cuba en 1961; la República Dominicana en 1965 y Nicaragua desde 1981, por parte de los Estados Unidos, combinándose en los casos de Cuba y Nicaragua el ataque armado indirecto con la agresión económica del bloqueo comercial. Este último se utilizó en 1973 respecto a Chile, para desestabilizar al gobierno socialista del presidente Salvador Allende.

Están creadas, por lo tanto, las circunstancias que hacen propicia la iniciativa de Mercado Jarrín, para llegar a un nuevo Sistema de Seguridad y Defensa Sudamericano, sobre las bases expuestas en el Capítulo IX de esta obra, que se resumen en los presupuestos fundamentales:

1. El compromiso político de establecer una "Zona de Paz" entre los

- Estados de la Región Sudamericana; y
2. De crear un Sistema de Seguridad por medio de un Tratado de Defensa Sudamericano, destinado a atender, tanto los aspectos de la paz y como los de guerra;
3. Poner en evidencia la desnuclearización de nuestro espacio subregional;
4. Reclamar la no intervención y evitar la regionalización o internacionalización de conflictos internos;
5. Impedir la proyección militar o política del llamado "conflicto Este-Oeste" a la subregión.

Para llegar al resultado final, y como un buen estratega, Mercado Jarrín propone una serie de etapas intermedias:

1. Establecer la "Zona Sudamericana de Paz", la que implicaría la exclusión de la fuerza armada para resolver los conflictos y definir el espacio al cual se aplicarían los compromisos del Tratado de Seguridad y Cooperación.
2. Iniciar la cooperación entre las Fuerzas Armadas de los países de América del Sur, mediante reuniones de consulta y coordinación cuya periodicidad será establecida, a fin de intercambiar informaciones, dentro de una doctrina de Seguridad y Defensa, basada en la democracia.
3. Redactar el Tratado de Seguridad y Defensa Sudamericano, mediante la convocatoria de un grupo de expertos lo que supone la aceptación de las grandes potencias y el retiro de las bases militares de países situados fuera de la región. Ello podrá adelantarse a través del Grupo de los Ocho, que por incluir a México se tropezaría con el inconveniente de obligar a este país a servir de intermediario para objetivos que no se aplicarían a su territorio.
4. Crear el órgano de consulta propio del sistema sudamericano, que debería comprender a todos los países de la subregión. Sería indispensable distinguir entre una Comisión Ejecutiva de pocos miembros y el órgano consultivo que agruparía a todos los Estados participantes.
5. Aprobación del Tratado de Seguridad y Cooperación entre todos los Estados sudamericanos.
6. Constitución del Estado Mayor Sudamericano.

7. Formación de una Academia Sudamericana de Defensa.

El plan así definido es ambicioso y requiere un análisis profundo en todos sus aspectos, primordialmente de la relación con el resto de América Latina y con la situación particular de la superpotencia del Norte. América del Sur no podría ser considerada como una "Isla" dentro de una comunidad que no podría desentenderse de lo que acontezca en América Central y, sobre todo, en la zona crítica del hemisferio que es el Canal de Panamá, donde actualmente existe una situación incierta respecto de la aplicación integral del Tratado Torrijos-Carter de 1977, que le devolvió a la República de Panamá la plena soberanía en la antigua zona canalera marca "U.S.A.".

*

Los planteamientos que formula Mercado Jarrín están destinados a suscitar un amplio debate especialmente benéfico al terminar la década de la crisis de los ochenta y aproximarnos a los años noventa, cuando se han consolidado las manifestaciones de la política de bloques comerciales y espacios integrados, llegándose a la internacionalización del capital. El enfoque político, como el estratégico y el económico de América Latina necesita ser revisado a la luz de las realidades de un mundo en evolución. Somos no solamente una zona subdesarrollada sino también colonizada por las compañías transnacionales que igualan en ferocidad a los conquistadores españoles del siglo XVI. Este libro proporciona los datos esenciales para considerar a Sudamérica como un tema de actualidad. En la era de lo multinacional nos contentamos con la política internacional del Estado-Nación, sin advertir que el mundo se organiza sin nosotros para no decir contra nosotros.

El debate que plantea esta densa y bien estudiada obra geopolítica contemporánea podría proseguirse en torno de las siguientes áreas:

- a) La decadencia del Sistema Interamericano y los límites del "grupismo" para la orientación política de América Latina

La Organización de los Estados Americanos entró en los años ochenta en

una etapa de franca decadencia, con la política imperial del presidente Ronald Reagan, excluyente de toda deliberación sobre asuntos hemisféricos, que son decididos en la Casa Blanca, dentro de las pautas de Santa Fe I y Santa Fe II. El grupo de Contadora quiso ser un sustituto del Sistema Interamericano, con la activa presencia de Colombia, México, Panamá y Venezuela sin haber llegado a contrarrestar el poder decisario de la Casa Blanca. El Grupo de los Ocho, Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay, México, Panamá y Venezuela, ha tomado el relevo del Grupo de Contadora, siendo aún un tanto precaria la eficacia real de los comunicados de los jefes de Estado comprometidos en este nuevo ensayo de diplomacia multilateral que se queda reducido al terreno de las buenas intenciones.

El Grupo de los Ocho tal como está actualmente constituido no permite un funcionamiento regular con la presencia permanente de los jefes de Estado y tendría que ser reorganizado para servir de órgano político de América del Sur con un Consejo de Planeación, integrado por los expertos en las tres ramas complementarias de la política internacional, la economía y los asuntos de la seguridad hemisférica. Se deben superar las reuniones ocasionales para entrar en la era de las reuniones funcionales y operativas que permitan adoptar verdaderos planes de acción internacional.

b) El espacio geopolítico del nuevo tratado de seguridad: ¿América Latina o Sudamérica únicamente?

Cabe preguntar la razón para limitar el área defensiva a Sudamérica. La respuesta del autor es que México con su "relación especial" con los Estados Unidos, por una parte, y de otra, las concesiones de orden financiero que ha recibido últimamente para saldar el enorme pasivo de la deuda externa, tiende a aproximarse a su poderoso vecino del Norte, sin que ello suponga la pérdida de su independencia política. La integración ya existente en el campo comercial entre Canadá y los Estados Unidos podrá ser en el futuro un modelo para extender el bloque de América del Norte hasta la frontera mexicana con América Central, extendiendo la línea de defensa de la superpotencia hasta el Canal de Panamá.

Con ello, América Latina quedaría dividida en dos zonas: la del predominio de la influencia norteamericana y la de los países restantes. El concepto de la seguridad de Sudamérica que propicia Mercado Jarrín, tiene su razón de ser en la medida en que no se pierda el concepto de la unidad y solidaridad de intereses de toda América Latina mirada como un conjunto, en los dos aspectos de la renuncia al uso de la fuerza a fin de aplicar las soluciones pacíficas para resolver los conflictos internacionales, como en el fortalecimiento de la confianza, la "zona de paz", para disponer que sean respetadas la soberanía como la libre determinación.

c) La coordinación de la política económica de América Latina como grupo de presión internacional

El concepto de la seguridad del Estado comprende no solamente los aspectos propiamente militares, sino los de especie económica y social. Para la libre disposición de recursos de supervivencia y aun de progreso social, sería necesario pensar en la actualización de SELA (Sistema Económico de América Latina), que deberá desempeñar funciones coordinadas con las del Tratado de Seguridad y Cooperación.

La experiencia reciente de Chile, cuando los Estados Unidos establecieron trabas para la exportación del cobre a fin de desestabilizar al presidente Salvador Allende, y el embargo contra Cuba y Nicaragua, nos hace pensar que la agresión económica podría tener tanta o mayor eficacia que la misma agresión militar, sin correr los riesgos de éste. América Latina es demasiado vulnerable por su dependencia de la exportación de materias primas del mercado internacional y se requiere fortalecer la coordinación que le permita actuar como grupo de presión en el campo internacional. Economías subdesarrolladas dependientes, periféricas no pueden subsistir en el aislamiento del Estado-Nación del siglo XIX. Han cambiado las condiciones de la vida internacional y debemos aceptarlo.

Alfredo Vázquez Carrizosa. Abogado, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.