

EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO Y LAS NUEVAS AMENAZAS

The South American Defence Council and the New Threats

Javiera Bayer Aránguiz¹
Estado Mayor General del Ejército
Santiago, Chile
javiera.bayer@gmail.com

Vol. XI, N° 19, 2013, 53-75

Fecha de recepción: 31 de enero de 2013

Fecha de aceptación: 2 de junio de 2013

Versión final: 7 de diciembre de 2013

RESUMEN El Consejo de Defensa Suramericano, perteneciente a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), es un órgano creado con el fin de ser una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. Al ser su naturaleza eminentemente política, surge la interrogante de si el Consejo es más que nada un pacto defensivo o bien cumple el rol de ser una instancia de integración en materia de defensa. Si se toma en cuenta el contexto internacional, en el que la temática de las “nuevas amenazas” es una cuestión clave a la hora de tomar decisiones, cualquier situación que involucre al ámbito de la defensa se vuelve particularmente relevante y sensible. Así, el Consejo de Defensa de UNASUR adopta la postura de responder a tales desafíos, pretendiendo convertirse en

¹ Actualmente es analista y asesora en América Latina, orientada en las áreas de Seguridad, Defensa y Relaciones Internacionales, en el Estado Mayor General del Ejército. Anteriormente se desempeñó como analista del Área Legislativa en el Instituto Libertad, realizando numerosas asesorías a Bancada de Diputados y Senadores de Renovación Nacional, y como asesora legislativa de Gabinete en la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior. Ha sido ayudante de investigación en diversos proyectos en ANEPE y Universidad Central de Chile, así como ayudante de cátedra en la misma casa de estudios.

el órgano asesor por excelencia en la región, adaptando a las Fuerzas Armadas suramericanas al cada vez más patente contexto de “nuevas amenazas” y en ese sentido circunscribiéndose al ámbito de la seguridad.

Palabras clave: seguridad, Consejo de Defensa, nuevas amenazas

ABSTRACT. The South American Council of Defense (Consejo de Defensa Suramericano) it's an Ministerial Council part of the Union of South American Nations (UNASUR). It was created as a consultation, cooperation and coordination organ in matters of defense. As its political nature, the question arises whether it is nothing more than a defensive pact or has a role of being an instance in political integration. Taking into account the international context, in which the issue of New Threats it's a key topic when it comes to making decisions, any situation that involves the area of defense becomes particularly relevant and sensitive. Thus, the Council of Defense takes the position of responding to these challenges, pretending to become the advisory body in the region, adapting the South American Armed Forces to the everyday more clear context of New Threats and circumscribing to the scope of Security.

Keywords: security, Council of Defense, new threat

Introducción

Los desafíos que se les presentan a los distintos gobiernos alrededor del mundo, en términos de vulneración de sus tradicionales capacidades estatales, encuentran un fuerte vínculo en el advenimiento del capitalismo y el término de la Guerra Fría. Hoy, la mayoría de las consecuencias que de esta situación se desprenden — por ejemplo, los fenómenos del narcotráfico y el crimen organizado —, demandan sin lugar a dudas respuestas coordinadas desde el plano de la cooperación y la integración.

Es por esto que a continuación se trabajarán conceptos relativos a la seguridad, así como a políticas que a raíz de esos planteamientos son puestas en ejecución, enfocados desde una perspectiva regional. Esto último con el objetivo de entender el desenvolvimiento de tales temáticas en un entorno cercano, específicamente en Suramérica, ya que es el contexto en el cual Chile está directamente inmerso.

Concretamente se tratará el recientemente creado (2009) Consejo de Defensa Suramericano (CDS), perteneciente a la instancia integracionista Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ya que se muestra novedoso por ser único en su naturaleza y por encontrarse todavía en una etapa inicial, lo que aumenta la expectación en cuanto al verdadero rol que jugará en la región y a la importancia que los gobiernos pertenecientes al organismo le otorgarán.

El Consejo de Defensa Suramericano como iniciativa cobra vida el 16 de diciembre de 2008, durante la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas celebrada en Brasil, y fue acordado por unanimidad. El acuerdo fue adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros² y debe ser integrado a los ordenamientos jurídicos internos de cada Estado para que sea obligatorio³.

El precedente de esta iniciativa se observa en los objetivos específicos del Tratado Constitutivo de la Unión, cuando se señala, entre otros: “s) *el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa*”. Posteriormente, en la Primera Reunión del CDS desarrollada en Santiago de Chile en marzo de 2009, los ministros de Defensa acuerdan impulsar el Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la UNASUR a través de la ejecución del Plan de Acción 2009-2010 establecido en la Declaración de Santiago.

El análisis de los autores y los distintos expertos expuestos a continuación, permite identificar ciertos aspectos ante los cuales existen convergencias, pero también divergencias. Principalmente ellas giran en torno a: 1) la naturaleza y propósito del Consejo de Defensa Suramericano; 2) el interés brasileño en impulsar la conformación del Consejo; y 3) la relación que se establece con Estados Unidos.

En cuanto a la naturaleza y propósito del Consejo de Defensa Suramericano, en los escritos de Benítez Manaut, Celi y Jácome (2010), o bien, Ugarte (2010), Yopo (2009), Abreu (2011), Crisóstomo (2009), Sanahuja (2010) y Saint-Pierre (2011), es lugar común el hecho de que este organismo se manifieste como un órgano consultivo y como una instancia eminentemente política. En ese sentido, Sergio Abreu plantea que el perfil del Consejo responde al de un organismo de cooperación “blanda”, que no contempla compromisos que obliguen a sus miembros a modificar normas, estrategias o políticas, sino que su base es la cooperación (2011: 54-55)⁴.

Tales consideraciones son de suma importancia, pues el énfasis de los distintos autores viene dado por establecer la diferencia con situaciones de similares características forjadas en el período de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría —como sería la Junta Interamericana de Defensa (JID) o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)—, los que se caracterizan por ser alianzas militares u organizaciones defensivas que cuentan con una cláusula de defensa mutua colectiva.

Por otro lado, un punto donde se establece una particular divergencia entre los autores, tiene que ver la ambigüedad del Consejo en delimitar si sus funciones se insertaran en el plano de la defensa o la seguridad. Carlos Crisóstomo nos dice

² Los países miembros son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

³ Señalado en el Artículo 12, inciso final, del Convenio Constitutivo de la Unasur.

⁴ También se ha expuesto que el CDS es una estructura de seguridad flexible y no rígida, es decir, que carece de una organización supranacional impositiva sobre la materia que con concierna a la unión citada.

que la finalidad de la entidad no es la cooperación y coordinación de los países de la región sudamericana en las áreas de la “Seguridad y la Defensa”. Tal como lo plantea, la palabra “seguridad”, fuera de no mencionarse en la denominación del Consejo, no se contiene en ninguno de los 18 artículos en que se regula dicho organismo. En consecuencia, el Consejo de Defensa Suramericano comprendería, al menos en su tenor literal, exclusivamente materias de defensa (2009: 70).

Frente a tales planteamientos, Mladen Yopo nos dice que si bien la palabra seguridad no se menciona en el Consejo, ella se encuentra inserta en la plataforma paradigmática que le da origen y sentido (seguridad humana, seguridad democrática, seguridad multidimensional, seguridad cooperativa, etcétera.) (2009: 13). Así, el organismo serviría para superar las diversas connotaciones de los países de la región en el ámbito de la seguridad y defensa nacional, ya que en muchos Estados el ámbito de la defensa aborda clara y nítidamente aspectos de seguridad (2009: 11).

Sin embargo, si bien Crisóstomo adopta tal postura, ello le lleva a cuestionarse cuál habría sido el propósito de Brasil para no abordar temas relativos a la seguridad. Ante ello aventura a reflexionar respecto a que el poder hegemónico que pretende proyectar Brasil en el escenario internacional, requiere prioritariamente de un sector defensa unificado, o bien que ello se puede deber a la falta de definición precisa, en el ámbito hemisférico sobre lo que es la seguridad y especialmente la participación que a las Fuerzas Armadas le debe corresponder en esta área (2009: 70). En ese sentido, si se analiza más a fondo, se puede interpretar que incorporar el término “seguridad”, llevaría a que algunos Estados debiesen modificar parte de su legislación.

En este punto cabe profundizar en el interés brasileño de impulsar el Consejo de Defensa Suramericano, que se plantea en torno a tres aspectos fuertemente interrelacionados entre sí: (1) liderazgo en la región; (2) promoción de la industria de defensa; y (3) el factor Venezuela/Chávez.

En cuanto al liderazgo en la región, Yopo plantea que si bien los brasileños ya participan en las grandes ligas, por decirlo de alguna forma (Grupo de los 20 y en el BRIC, con Rusia, India y China), saben que gran parte del éxito de su proyecto global de ganar prestigio e influencia mundial, entre otros para sentarse en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente, está ligado a consolidar su papel como potencia regional imprescindible y ello pasa por la confirmación de espacios de integración como UNASUR y su Consejo de Seguridad (2009: 9).

Un segundo factor a considerar, tal como plantean los autores, tiene que ver con el interés brasileño de convertirse en el proveedor de la región en la industria defensiva. Uno de los objetivos específicos del Consejo de Defensa Suramericano es: Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de Defensa”. En relación a ello, Jácome/Vaz establecen que Brasil pretende convertirse en un importante proveedor y romper con la dependencia de los países de la región de los proveedores extranjeros (citado en Benítez Manaut, Celi y Jácome, 2010: 7).

En la misma línea, Sanahuja nos dice que la iniciativa también puede ser funcional a la participación de Brasil en misiones de paz y a su papel como único productor y exportador relevante de armamento en América Latina, que pretende promover el desarrollo de su industria militar y una mayor cooperación de las empresas del sector en toda la región (2010: 48).

Por último, en cuanto a la relación que se establece con Chávez [Maduro], el politólogo peruano Alberto Bolívar se refiere a que la política exterior brasileña hace uso de su característico “pragmatismo responsable”, que se refleja en las buenas relaciones que se mantienen con Chávez [Maduro]. En la misma línea, entiende que un objetivo implícito del Consejo de Defensa Suramericano diseñado por Brasil sería, precisamente, “vigilar y encorsetar a Venezuela, moderar el gasto militar de éste y de otros países, así como también establecer canales de comunicación castrense (*blackchannels*) que en tiempos de crisis generalmente son más efectivos que los diplomáticos” (citado en Roca, 2009: 45-46).

De esta manera, la creación del Consejo de Defensa Suramericano se relacionaría también con la propuesta venezolana de 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u “OTAN suramericana”, o de establecer una alianza militar basada en el ALBA. En relación a ello, Sanahuja nos dice que de nuevo la iniciativa del CDS revela la estrategia seguida por Brasil en relación a Venezuela, “regionalizando” y “suramericanizando” las propuestas del presidente Chávez. Es decir, reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo de regional de Brasil y limando sus aristas más radicales, generando consensos que incorporen los intereses de otros países (2010: 49).

Seguido de lo anterior, el autor plantea que el hecho de continuar en ese camino, permite a Brasil lograr dos objetivos que de otra manera serían incompatibles: por un lado, reducir paulatinamente la influencia política y militar de Estados Unidos en la región y, por otro, mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al colocar a Brasil como “país moderado” en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

Esta idea nos remite a la (no)relación que se fija el Consejo de Defensa Suramericano en cuanto a Estados Unidos, pues la potencia mundial fue excluida de formar parte de esta instancia, siendo la primera en llevar a cabo una empresa de tal envergadura. Según proyecta Ugarte, es posible deducir que quienes crean el Consejo —especialmente Brasil—, desearon evitar lo que podrá ser interpretado como un avance sobre los intereses estratégicos estadounidenses, al evitar integrar a países y subregiones de interés muy significativo para Estados Unidos en materia de seguridad. Asimismo, se puede conjeturar que a tal decisión cooperó la apreciación de que la presencia de México representaría cierto balance de la gravitante influencia brasileña en UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano (2010: 28).

Sin embargo, Crisóstomo señala que la gran influencia de Estados Unidos en materia de defensa y que ejerce en el marco de la OEA, pretende ser neutralizada por Brasil como actor global, al establecer una agenda propia sobre el tema e ir proponiendo la formación e identificación de una política de defensa surameri-

cana que representa una sola voz en los foros internacionales (2009: 76). Por tanto, el Consejo de Defensa Suramericano supone el primer paso en una forma de coordinación en materia de defensa en la que Estados Unidos de América no tendrá participación (2009: 72).

Por otro lado, Ugarte indica que el Consejo aparece como adverso, ya que es opuesto a la tradicional política estadounidense de asignar a las fuerzas armadas latinoamericanas misiones de naturaleza política y de seguridad interior. Así, un órgano dedicado a la defensa en sentido estricto —y no a batallas ideológicas o policiales— no solo contradice las políticas estadounidenses hacia América Latina en la materia, sino que podría despertar percepciones de amenaza en ellos (2010: 39).

Otros autores, como Yopo y Faundes, atribuyen la decisión de segregar a Estados Unidos del Consejo a causas más ligadas al sistema internacional. El primer autor nos dice que tales circunstancias se deben a la conformación de una nueva mirada desde América Latina que boga por terminar o al menos limitar la satelización de la región en torno a Estados Unidos en los ámbitos militares y políticos (Yopo, 2009: 3); en la misma línea, el segundo autor observa un notorio punto de choque respecto del multilateralismo que busca en términos generales la política exterior de los países de América del Sur frente al unilateralismo estadounidense (Faundes, 2009: 77).

De esta manera, todo lo expuesto hasta hora lleva a preguntarse dónde radicaría la verdadera naturaleza del Consejo de Defensa Suramericano, pues aclarar tal aspecto permite identificar hacia dónde se apunta su accionar. Para ello es necesario esclarecer en primera instancia, si es posible considerarlo algo así como un “nuevo intergubernamentalismo” —tipo Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC)— o bien responde mejor a un modelo “integracionista”. El punto clave de distinción entre estos dos enfoques, tiene que ver con considerar si en la región suramericana se ha creado un sistema institucionalizado de seguridad o un ambiente flexible de la misma, respectivamente.

La idea de los “nuevos intergubernamentalismos”, es aplicada por la profesora Mónica Salomón (1999) para explicar la naturaleza de la Unión Europea, así como para el análisis de la Política Exterior y de Seguridad Común Europea (PESC), la que vendría a ser un aspecto más del sistema político comunitario y regido por la misma lógica subyacente al mismo.

En ese sentido, el sistema político de la Unión Europea puede definirse —a partir de los “nuevos intergubernamentalismos”— por tres elementos fundamentales: el protagonismo del Estado, la relación simbiótica entre Estados e instituciones, y un estilo de toma de decisiones basado en la supranacionalidad (Salomón, 1999: 210).

Para el caso de la PESC, la autora afirma que el control de los mecanismos de coordinación de las políticas exteriores lo siguen teniendo los gobiernos. Sin embargo, de todas maneras se muestra una mutua consolidación entre Estados e instituciones, ya que tanto el Parlamento como la Comisión han desarrollado a lo

largo de los años una dimensión exterior de la que antes carecía (Salomón, 1999: 212).

Asimismo, en la PESC, el estilo de toma de decisiones supranacional es algo que se encuentra presente. El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que las resoluciones sobre la aplicación de acciones comunes previamente acordadas pueden tomarse por mayoría (art. J. 3.2), aunque esa posibilidad nunca fue aplicada en la práctica, ya que todas las decisiones se tomaron siempre por consenso (Salomón, 1999: 213).

Sin embargo, creemos que la razón de ser del Consejo de Defensa Suramericano se aleja de tal explicación y se acerca más bien a lo expuesto por el profesor Garay (2003), al desarrollar las políticas de defensa nacional en el Mercosur y asociados en el período de 1990 al 2000. Tal como lo expone el autor, en la región se ha configurado un ambiente flexible de seguridad que muchas veces se ha creado de manera bilateral. Tal situación, sin embargo, se ha traducido en la transformación de las hipótesis de conflicto —características del período de Guerra Fría— en hipótesis de cooperación durante los años noventa (Garay, 2003: 50).

Lo recién mencionado se explica por el surgimiento de un interés por la política de seguridad colectiva, lo que se encuentra ligado a la etapa de redemocratización de la región, el fin del orden bipolar, la Guerra de las Malvinas y la consecuente crisis de la visión de cooperación con Estados Unidos.

De este modo se sientan las bases para la implementación de políticas exteriores autónomas y para las relaciones militares diversificadas (Garay, 2003: 47), además de que comienzan a enfatizarse las tesis de la seguridad colectiva como un objetivo de Naciones Unidas, incorporando enfoques como la seguridad global, misiones de paz o prevención de conflictos. Asimismo, los conflictos ganan en complejidad y nuevas aristas (Garay, 2003: 48).

En suma, el nuevo integracionismo que se gesta consiste principalmente en que se reflexiona la política de “defensa nacional”, tradicional en los Estados de la región, integrada en una política de “seguridad colectiva” en construcción, y en la cual se ha incorporado el tema militar dentro de la agenda política. Así, no se deja de lado el tema castrense (Garay, 2003: 49).

Un segundo marco conceptual necesario para esclarecer la realidad del Consejo, es la distinción entre seguridad y defensa. Para ello utilizaremos lo planteado por Mariano Cesar Bartolomé (2006), que al analizar la seguridad internación post 11 de septiembre (2001) establece —basado en Nye— que en el plano de las relaciones internacionales, la seguridad en tanto “estado de cosas” sería, en líneas generales, una meta negativa, es decir, una ausencia de amenazas al Estado (Bartolomé, 2006: 130).

Siguiendo esta línea, la seguridad como “acción” se descompone, en términos metodológicos, en conceptos y políticas, siendo los primeros —conceptos de seguridad— las diferentes bases en que confían para su seguridad las personas, los Estados y la comunidad internacional en general, quienes comprenden y combinan diferentes elementos como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, progreso de la ciencia y la tecnología, y la cooperación mediante

el uso de la diplomacia bilateral y multilateral; las segundas —políticas de seguridad— vendría a ser la traducción de estos conceptos en medidas instrumentales concretas (Bartolomé, 2006: 130).

Es importante considerar lo anterior en relación al Consejo de Defensa Suramericano y a la temática planteada en este trabajo, pues este en el fondo vendría a ser un ejemplo de tal traducción de conceptos en políticas concretas, las cuales serán examinadas en el desarrollo de esta investigación. Así, interesa entender que la seguridad abarca e incluye a la defensa, que en términos generales tiene como actor protagónico, aunque no excluyente, al instrumento militar (Bartolomé, 2006: 132).

Entonces, la defensa puede ser entendida como la organización del poder armado y no armado del país para ser empleado en caso de amenaza potencial, o efectiva, de agresión al Estado, constituyendo por tanto una acción derivada de la seguridad, como se suele plantear gráficamente en la llamada “pirámide estratégica” —usual en las doctrinas estratégicas de Occidente—, que coloca a la seguridad en la cúspide de la pirámide, seguida debajo de la defensa y posteriormente del instrumento militar (Bartolomé, 2006: 132).

Derivado de la anterior concepción de seguridad, debemos precisar la distinción entre amenazas tradicionales y nuevas amenazas, pues este último concepto cobra particular relevancia en el actual contexto de seguridad internacional. Profundizando, John Griffiths (2009: 18) nos entrega una explicativa descripción cuando señala que la seguridad, como condición, se encuentra hoy afectada por fuerzas externas nacionales denominadas amenazas tradicionales —es decir, la posibilidad de conflicto con otro Estado— y por las transnacionales que son, entre otras, las amenazas que no respetan fronteras. Por otro lado, las fuerzas internas que afectan la seguridad, vendrían a ser todas aquellas originadas al interior del Estado y de proyección no más allá que el propio territorio nacional.

Cabe precisar que la concepción de amenazas tradicionales es algo característico y derivado del contexto de Guerra Fría. Bartolomé (2006: 137) plantea que particularmente durante los primeros 25 años de su vigencia, los análisis y desarrollos en el campo de la seguridad internacional estuvieron signados por tres características distintivas asociadas a la perspectiva teórica realista: (1) El Estado monopolizaba los roles de *sujeto y objeto* de la Seguridad; (2) producto de lo anterior las cuestiones de seguridad en el sistema internacional se expresaban a través de *relaciones interestatales*; y (3) la condición de un Estado en materia de seguridad estaba asociada, casi con exclusividad, al *poder militar*.

Ahora bien, volviendo a Griffiths (2009: 18), las nuevas amenazas del escenario internacional son un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza. Algunos de ellos se expresan violentamente, mientras que otros crean las condiciones para que fenómenos violentos se expresen. Dentro de los de expresión violenta encontramos al terrorismo, las organizaciones criminales, el narcotráfico, etcétera. Dentro de los factores que crean condiciones, podemos citar la pobreza, el desempleo, la exclusión social, la corrupción....

Cabe precisar que al abordar la temática del Consejo de Defensa Suramericano, nos situaremos bajo esta perspectiva, es decir, la de nuevas amenazas, pues ellas encierran los rasgos característicos que afectan a la seguridad hoy, es decir, son transnacionales —lo que obliga a definir en su estrategia de neutralización procesos de cooperación internacional y acción multilateral—, están estrechamente relacionadas —pues resulta muy difícil separar sus límites— y son de diversa naturaleza —temáticas de violencia o de desarrollo y bienestar (Griffiths, 2009: 18-19).

Con todo lo anterior, es posible esbozar el marco desde el cual se proyectará esta investigación. En base a ello a continuación se abordará la dinámica del Consejo de Defensa Suramericano basados en el funcionamiento que hasta ahora ha tenido, catalogando los rasgos que consideremos más relevantes, ya sea en el área de nuevas amenazas o amenazas tradicionales.

Así, iremos dirimiendo esos lineamientos confusos para detectar de forma precisa la verdadera naturaleza del Consejo en su práctica diaria, pues el objetivo de este trabajo es precisamente evaluar la cooperación internacional o interestatal del Consejo de Defensa Suramericano respecto a las nuevas amenazas, para lo cual también se apoyarán los argumentos en un análisis de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), basado en la opinión de expertos.

Para desarrollar todo ello, se tendrá como hipótesis inicial el hecho de que el Consejo de Defensa Suramericano está estructurado en base al contexto de nuevas amenazas y no de amenazas tradicionales, como instancia de cooperación y coordinación internacional. De esta manera, si lo anterior se cumpliera, el ámbito de cooperación del Consejo debiese ser más seguridad que defensa.

Consideraciones estratégicas de la región suramericana

Comenzar con tales consideraciones lleva a destacar un punto no menor, pues en el plano geopolítico, tanto la UNASUR como su Consejo de Defensa cobran importancia toda vez que se considera que la zona cuenta con grandes reservas de recursos naturales —minerales, agua, tierras cultivables y energía, etcétera—, además de contar con infraestructura y recursos humanos de calidad. En ese sentido, posee un potencial destacable para convertirse en una de las áreas económicas más importantes del globo (Crisóstomo, 2009: 66)⁵.

Asimismo, en el Convenio Constitutivo de UNASUR artículo 3, inciso j), se señala expresamente que el organismo “*Fomenta la defensa soberana de los recursos naturales de nuestras naciones*”, lo que vincula la importancia que tienen tales recursos

⁵ Según datos de la página de internet institucional para la Comunidad Andina, el PIB de la UNASUR asciende a US\$ 973.613 millones, con lo cual se constituye en la quinta potencia mundial; posee una población de 361 millones de habitantes, la cuarta a nivel mundial; superficie cercana a los 18 millones de km², sus exportaciones ascienden a US\$ 181.856 millones; tiene 27% de reservas de agua dulce del mundo, una de las biodiversidades más completas del mundo (8 millones de km² de superficie forestal) y acceso a dos océanos. Es la región que produce y exporta una mayor cantidad de alimentos y se estiman que sus reservas de hidrocarburos son de 100 años.

para los Estados de la región en lo económico-comercial, con una visión estratégica, estableciéndolos de este modo en las agendas de defensa de los gobiernos parte del proceso integracionista.

La preocupación por estos temas llevó, recientemente, a que el ministro de Defensa brasileño Celso Amorim declarase que “luego de ‘proscribir’ la guerra como método para dirimir conflictos, los países suramericanos deben centrar sus esfuerzos en el diseño de una estrategia ‘de disuasión’ frente a otras potencias” (Terra, septiembre de 2011).

Es así que como base tenemos que el territorio suramericano plantea la protección de sus recursos desde el plano tradicional de las amenazas, pues se proyecta la defensa de ellos en términos disuasivos. Sin embargo, debemos estimar la necesidad de hacerlo de forma conjunta y para lo cual el Consejo de Defensa Suramericano se convierte en un foro válido, ya que es un primer punto que nos habla de las exigencias que se les presentan a los gobiernos de adaptarse a un contexto nuevo en el que las respuestas coordinadas son la manera desde la cual plantearse los requerimientos de defensa.

Naturaleza y estructura

Al introducirnos en el Consejo de Defensa Suramericano propiamente tal, es necesario comenzar expresando que la naturaleza del Consejo se indica en el artículo 1 de la decisión que lo crea —en su estatuto. En ella se establece: “Créase el Consejo de Defensa Suramericano como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”. En el mismo documento —artículo 6— se fija que su estructura quedará conformada por “Ministras y los Ministros de Defensa, o sus equivalentes, de los países miembros” como instancia directiva, con lo cual queda precisada su esencia política y no militar.

Sumado a lo anterior, el Consejo tendrá “una instancia ejecutiva, encabezada por las Viceministras y los Viceministros de Defensa” (artículo 8) y su “presidencia corresponderá al país que ocupe la presidencia pro-tempore” de la UNASUR (artículo 9). Una ventaja de tal estructura es que por primera vez serán los ministros de Defensa de la región quienes —de modo autónomo— creen, diseñen y acuerden políticas, resaltando entonces el hecho de que sean civiles quienes, sin la tutela política de Estados Unidos, dirijan el rumbo del Consejo.

La esencia política del Consejo de Defensa Suramericano —vinculada como ya dijimos al direccionamiento civil y a la necesidad de funcionar de forma autónoma, sin injerencia extrarregional— permite reflexionar respecto a que las temáticas que abordará exceden el ámbito de lo considerado puramente militar y tradicional del ámbito de la defensa. Esto quiere decir que la respuesta política —y no necesariamente castrense— será la característica distintiva del Consejo, por lo que los desafíos que se decidan enfrentar, así como el rumbo que asumirá, se estiman desde ya como algo propio de la seguridad.

Adentrándonos en su funcionamiento, en el artículo 12 se fija que “el Consejo realizará anualmente reuniones ordinarias”; en el 13, que “los acuerdos del Consejo se adoptarán por consenso”; y en el 14, que “la instancia ejecutiva del Consejo sesionará cada seis meses, sin perjuicio de reuniones extraordinarias, y elaborará el plan de acción anual”.

Merece importancia destacar ciertos principios bajo los cuales se regirá el Consejo, pues ellos nos reflejan algo así como los parámetros dentro de los cuales se moverá. Tales principios se encuentran establecidos en el artículo 3). Entre ellos se encuentra el tema de la subordinación y respeto a los Estados, sus instituciones y a la población civil. En el inciso b) se ratifica “la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el estado de derecho”. Lo anterior también se reafirma en el inciso g) del mismo artículo: “Reconoce la subordinación constitucional de las instituciones de la defensa a la autoridad civil legalmente constituida”.

Según lo recién expuesto, lo que expresamente se expone es la importancia de respetar la cultura política de la región en materia de defensa. Asimismo en el inciso a) se establece: “Respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos”. Y en el inciso h), afirma: “El pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los Estados miembros”.

Otro punto a destacar es el inciso f), en el que se fija preservar y fortalecer a la región “como un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva, promoviendo el desarme y la cultura de paz en el mundo”, reiterando ser una zona pacífica en cuanto a conflictos interestatales, así como la intención de mantener tal situación. Por otro lado, se consolida una visión integracionista en materia de defensa al proponer “la reducción de las asimetrías existentes entre los sistemas de defensa de los Estados miembros de la UNASUR en orden a fortalecer la capacidad de la región en el campo de la defensa”.

Todos estos principios son muestra de la evolución de las concepciones tradicionales de enemigo propia de la Guerra Fría, en la que las Fuerzas Armadas concentraban prerrogativas amplias a la hora de hacerse cargo de combatir lo que consideraran una amenaza, a una consolidación institucional de los Estados en el orden de respetar los límites de lo considerado propiamente del ámbito de la defensa, frente a lo eminentemente político y civil. En otras palabras, son muestra del proceso de consolidación democrática por el que ha atravesado la región los últimos años.

Una característica que demuestra su intención de adaptarse a la realidad actual de la región en cuanto al contexto de las “nuevas amenazas” se propone en los incisos m) y l). En el primero de ellos dice:

Reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o

acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen.

Esto último a petición de Colombia, dada su problemática con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC).

Vinculado a lo anterior es lo relativo al inciso l), en el cual se plantea el tener presente “los principios de gradualidad y flexibilidad en el desarrollo institucional de la UNASUR y en la promoción de iniciativas de cooperación en el campo de la defensa reconociendo las diferentes realidades nacionales”. Con esto se reconocen las divergencias y disonancias a la hora de plantear las problemáticas que los distintos actores estatales deben enfrentarse. Además, una vez admitida tal realidad de la región, se presenta como consecuencia de ella la necesidad actual de dar respuesta a tales circunstancias por medio de la cooperación internacional desde el ámbito de la defensa.

Objetivos generales y específicos de la institución

Los objetivos generales establecidos en el artículo 4 del documento anteriormente citado, versan sobre: (1) consolidar a Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; (2) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y (3) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Esto nos expone el amplio espectro de circunstancias que el Consejo de Defensa Suramericano pretende influir, pues podemos plantear un cuadro que abarca desde, como ya se señaló, lo político, interrelacionándose también con perspectivas económicas, sociales, tecnológicas, ecológicas y militares. En ese sentido, podemos indicar la intención de consolidar una estabilidad democrática, lo cual concierne a los países de manera nacional, regional, además de una proyección internacional. Considérese por ejemplo que abarca igualmente aspectos vinculados al desarrollo, lo cual concierne a lo económico y social.

Seguidamente, la identidad en materia de defensa es quizás el planteamiento más importante entre los objetivos, pues el nivel de ambición de este es incluso mayor que el objetivo siguiente relativo a generar consensos. Una identidad implica una cualidad o a un conjunto de cualidades con las que una persona o grupo se definen a sí mismos al querer relacionarse —“identificarse”— con ciertas características (Larraín, 2011: 23). En ese sentido, lo que se quiere llegar a generar, es un conjunto de rasgos propios en términos de defensa regional que los caractericen y diferencien frente a los demás, junto con llegar a poseer una conciencia regional de tales rasgos. Así, materializar tal fin en un contexto altamente heterogéneo,

en el que existe un terreno político todavía conflictivo entre ciertos actores⁶, se vuelve altamente complejo.

De todos modos es posible notar que los avances en tales directrices se basan en el diálogo político, reafirmando lo que ya indicamos anteriormente en relación a que el Consejo de Defensa Suramericano incumbe principalmente al sector civil para lograr un avance en lo militar. Así, lo político englobaría los efectos que el Consejo pretende lograr y que tienen como principal actor a la defensa de los distintos países suramericanos.

Lo anterior se entiende aún mejor si consideramos los objetivos específicos fijados en el artículo 5 que, sin enumerarlos uno por uno para no extenderse innecesariamente, se puede extraer que los énfasis vienen dados por crear una visión conjunta en materia de defensa que sea propia e identitaria de la región, basada en el diálogo y el intercambio de información, así como en la capacitación y el intercambio de experiencias; posteriormente se pasa a cubrir aspectos ya más nuevos o mejor dicho “contemporáneos”, en relación a ser materias que surgen pos Guerra Fría y que se vinculan a las acciones humanitarias y las operaciones de paz; asimismo surgen asuntos relacionados con el cambio o evolución en las sociedades, como lo es el proceso de modernización de los ministerios de Defensa y las perspectivas de género.

Se tiene entonces que, en concreto, los objetivos mismos del Consejo de Defensa Suramericano exceden lo puramente militar o tradicional de la defensa, para abarcar aspectos incluso sociales, o al menos querer influirlos mediante un enfoque que vincula a las Fuerzas Armadas con tales prospectos.

El ámbito de la seguridad sería, por tanto, el propio del Consejo al analizar sus objetivos. Si bien en ellos no se hace mención a fenómenos vinculados a lo que entendemos por nuevas amenazas, si se habla de la intención de dotar al instrumento encargado de la defensa de prerrogativas nuevas, sin prejuicio de que para ello se necesitan consensos generados por medio de estudios, diálogo e intercambio de información, con miras a lograr generar integración en esta materia.

El Consejo de Defensa en la actualidad

El 11 de marzo de 2011, UNASUR obtuvo su legalidad oficial al entrar en vigor su tratado constitutivo. Ese mismo día asume como secretaria general del organismo Emma Mejía, hecho que vale tener en cuenta, pues se registró en un momento clave del organismo y marcó una nueva etapa en las relaciones entre los países de la región, después de que durante el 2010 se produjera la ruptura de relaciones entre Colombia y Venezuela. Este último acontecimiento fue una de las razones por las que se decidió que el cargo de dos años lo ocupe primero Mejía y luego el ex ministro del Poder Popular para la Energía Eléctrica de Venezuela Alí Rodríguez, quien asumió en mayo de 2012.

⁶ Por ejemplo, las relaciones entre Perú-Chile o Bolivia-Chile; también Colombia-Venezuela o Colombia-Ecuador.

Respecto a la Presidencia Pro T mpore del Consejo de Defensa Suramericano, Perú fue elegido por consenso para ocuparla a partir de enero de 2011, traspasando el cargo desde el ministro de Defensa ecuatoriano Javier Ponce a Jaime Thorne (*La República*, enero de 2011) y últimamente al ministro peruano de Defensa, Pedro Cateriano.

Por otro lado, en marzo de 2011, UNASUR crea el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), destacando que a la creación de UNASUR, siguió el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano y posteriormente el Centro de Estudios, organismo necesario para desarrollar un pensamiento estratégico unificado.

El funcionamiento del Consejo —según palabras de Emma Mejía, ex secretaria general de UNASUR— ha permitido generar medidas de confianza, transparentar el gasto militar y buscar una nueva doctrina sudamericana de defensa, avanzando en una integración no puramente militar. En la misma ocasión, Mejía se refirió a que el tema del narcotráfico se ha tratado más a nivel bilateral que multilateral, indicando que no ve a los ejércitos “combatiendo unidos el narcotráfico, aun cuando haya una mayor cooperación en temas de logística o de información” (*El Mercurio*, julio de 2011).

Con este trasfondo, recientemente el Consejo de Defensa Suramericano ha desarrollado una serie de actividades que permiten reforzar la idea de que existe una función permanente y activa por medio de la cual el Consejo avanza en su misión:

- Taller para evaluar e identificar las temáticas y lineamientos de Investigación del CEED (24 y 25 de octubre de 2012, Bogotá, Colombia)

En esta instancia, las delegaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela trabajaron la elaboración de los ejes temáticos y líneas de investigación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, basados en la propuesta que para ello definió la delegación de Colombia. Así, una vez acordados los aspectos de investigación necesarios, el Centro qued  con sus directrices definidas. Esta actividad se realizó para dar cumplimiento al Plan de Acción 2012, Eje 1, actividad 1.b (UNASUR, octubre de 2012).

- VII reunión ordinaria de Instancia Ejecutiva del CDS (27 de noviembre de 2012, Lima, Perú)

Este encuentro estuvo conformado por los viceministros de Defensa de los países que integran el Consejo de Defensa Suramericano-UNASUR y fue presidida por el viceministro de Políticas para la Defensa del Perú, contraalmirante (r) Mario Sánchez Debernardi, en su calidad de secretario Pro T mpore del Consejo de Defensa Suramericano.

Se acuerda la agenda que va a ser desarrollada los siguientes días, así como resaltar los notables avances en el desarrollo de las actividades correspondientes al Plan de Acción 2012 y las nuevas iniciativas de los Estados miembros que han

sido adoptadas con un criterio de cooperación y amplitud por parte de las delegaciones, estableciendo prioridades para el Plan de Acción 2013; en particular en lo que respecta a la aplicación de las medidas de fomento de confianza mutua y seguridad, a partir de la voluntad política de consolidar a la región como una zona de paz y cooperación (UNASUR, 27 de noviembre de 2012).

- IV reunión ordinaria del CDS (28 de noviembre de 2012, Lima, Perú)

Se aprueba el Plan de Acción 2013 y se revisan distintos informes sobre los avances de los países responsables de las actividades del Plan de Acción 2012, dentro de lo cual se escucharon también los informes de los grupos de trabajo encargados de elaborar el “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de UNASUR” y del equipo que establecerá la metodología para estandarizar un mecanismo de transparencia del inventario militar de los países suramericanos, prioridad declarada del CDS, y también Argentina presentó el Informe referido al “Diseño, desarrollo y producción regional del avión de entrenamiento básico-primario UNASUR P”.

Lo anterior cobra particular relevancia, ya que, tal como lo señaló en cierta instancia el ministro argentino de Defensa, Arturo Puricelli, entre los principales problemas aeronáuticos de Sudamérica está el agotamiento de material y la falta de repuestos de aviones considerados antiguos por su falta de radares y pantallas modernas. Además, proyectó que esta iniciativa se puede concretar en unos tres años y dijo que dependerá del compromiso de los países que se adhieran a esta propuesta (Infolatam, noviembre de 2011).

De concretarse se podría considerar un paso sumamente importante en lo que a integración se refiere, pues implica un éxito considerable en la coordinación en términos de industria de defensa, lo que se traduce en un salto cualitativo en cuanto a la proyección futura del Consejo, ya que se estaría avanzando en un terreno en el que no existe precedente de comparación en la región. Asimismo, también podemos plantearlo en términos de un salto cuantitativo, pues demuestra que el Consejo posee dinamismo en relación a progresar en los objetivos propuestos, y no estancarse en la medida en que avanza el tiempo.

Sin embargo, interesa destacar que, concretar este tipo de propuestas, o bien, el solo hecho de plantearlas, nos habla de una necesidad, ya no solo de políticas o conceptos, sino de jugadas concretas que estén adaptadas al contexto específico de la región de nuevas amenazas.

El punto relevante entonces sería tener en cuenta que estos aviones no se estarían planteando con objetivos puramente disuasivos al modo convencional, sino que habla de reconocer los distintos tipos de realidades y problemáticas y de responder de manera conjunta y concreta frente a ellos, como podría ser por ejemplo el control de las fronteras u otras actividades que consideren pertinentes los países sudamericanos.

Por otro lado, en esta instancia destaca igualmente la propuesta de Ecuador en cuanto a crear una Escuela Suramericana de Defensa, con la idea de que se convierta en un espacio académico para formar personal civil y militar en el ámbito

de defensa, para afianzar una identidad regional propia a través de la generación de un pensamiento y doctrina común, que respete las particularidades y, a la vez, aliente las potencialidades de cada país miembro del CDS-UNASUR (Telégrafo, noviembre de 2013).

Por último, un tema no menor tiene que ver con que aborda también la importancia de la defensa de los recursos naturales de la región, entendiendo que se debe incrementar los mecanismos de cooperación intrarregionales, así como elaborar políticas y mecanismos de disuasión ante eventuales situaciones extrarregionales que afecten a Suramérica como una zona de paz (Declaración de Lima del CDS, diciembre de 2012).

- Chile y la Región en el CDS

En otro orden de asuntos, es posible afirmar que nuestro país mantiene un vínculo activo con el Consejo. Por ejemplo, en noviembre de 2011, el entonces ministro de Defensa Andrés Allamand, expuso por primera vez ante los ministros de la cartera de los demás países en el marco de la I Reunión Extraordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, la necesidad de retirar las tropas de Haití que se encuentran desde el 2010, dado el terremoto que sacudió al país en enero de ese año y que hizo necesaria la intervención de varios países para ayudar a restablecer el orden.

Ello llevó a que en la VI Reunión ordinaria del CDS, celebrada en junio de 2012, se evaluara la situación y el ritmo de reducción de los contingentes suramericanos en la Misión de la ONU para la estabilización en Haití (MINUSTAH).

Por otro lado, una vez constituido el Consejo de Defensa Suramericano, Chile incentivó la promoción del desarrollo de una metodología única para transparentar y comparar los gastos militares, haciéndose cargo del grupo de trabajo que diseñó un modelo estandarizado del gasto en defensa, aprobado en noviembre de 2011.

De esta manera, apenas comenzaron a delinearse las primeras cifras respecto al gasto militar en la región según porcentaje del PIB en el período 2006-2010, Chile hizo hincapié en la posición en que se encontraba, pues sus vecinos han tildado en reiteradas veces la posición belicista de Chile, basados en datos que ubicaban al país en segundo lugar regional⁷.

Sin embargo, gracias al trabajo del Consejo de Defensa Suramericano en pos de transparentar la situación en gasto armamentista, basados en el fomento de medidas de confianza mutua, se logró conocer un nuevo panorama, el cual sitúa a Chile en quinto lugar de la región, después de Ecuador, Colombia, Bolivia y Guyana (*El Mercurio*, julio de 2012).

En cuanto al gasto militar directo, que se calcula en millones de dólares americanos, el estudio de la Unión de Naciones Suramericanas posiciona al país

⁷ Al respecto, véase datos publicados por la ONG sueca Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <http://www.sipri.org/yearbook/yearbook/2012/files/SIPRIYB-12SummaryES.pdf>

en cuarto lugar de la región después de Brasil, Colombia y Venezuela, y antes de Argentina, que figura quinta.

En relación a lo anterior, este es un claro ejemplo de situaciones que en la práctica muestran las atribuciones que se aboga el Consejo al tener a los ministros de Defensa (civiles) discutiendo temas vinculados a asuntos militares y del ámbito de la defensa.

De este modo, los últimos avances que podemos documentar respecto al Consejo, toman un matiz cada vez más práctico y concreto, si tenemos en cuenta la propuesta de fabricación de aviones, así como la metodología para transparentar gastos. Según ello, el Consejo de Defensa Suramericano en estos momentos se muestra como el órgano más activo de UNASUR, pues, tal como lo plantea el presidente del CDS, Pedro Cateriano, las actividades que desarrolla permiten materializar su plan de acción (Terra, Noviembre de 2012).

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas: diagnóstico de los ámbitos de seguridad y defensa en el CDS

Para construir este apartado se recurrió a dos expertos, quienes completaron una matriz de análisis consistente en un FODA. Específicamente ellos son el coronel Esteban Guarda Barros⁸ y el coronel (r) Rodolfo Ortega Prado⁹.

El coronel Guarda construyó su análisis en base a los objetivos generales del Consejo. Así, señala como fortalezas, primero el hecho de que el CDS constituye la demostración de una voluntad política, al menos en los sectorialistas del ámbito de la defensa; en segundo lugar, establece que la formación de una identidad regional permite mejorar las condiciones básicas promedio en que los países en forma individual o el bloque en forma global, enfrenten sus negociaciones y diálogo político con otros actores estatales extrarregionales; por último, indica que con la entrada en funcionamiento del CDS, se le ha dado un nuevo impulso a la cooperación entre los países de la región en materia de defensa en múltiples ámbitos, lo que puede contribuir a evitar el quiebre del diálogo político.

En relación a las oportunidades, señala que la región se presenta como unificada al mundo para los desafíos de contribución a la paz mundial, en los términos de combinaciones de elementos y lugares de actuación que a la región convenga. Ejemplo de ello es la Fuerza Conjunta Combinada Cruz del Sur (Chile-Argentina). Además, se cuenta con la oportunidad de que los países de la UNASUR se hagan cargo de los problemas e inestabilidad que surjan en la región, sin requerir actores foráneos.

⁸ Coronel de Ejército, Máster en Estudios Estratégicos y Magíster en Gerencia y Políticas Públicas. Actualmente es el Delegado de Chile en el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, del Consejo de Defensa Suramericano.

⁹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor de la Academia de Guerra del Ejército.

Asimismo, otra oportunidad que se genera está vinculada a derribar mitos y a acercar los pueblos y naciones, a partir de la aproximación de la cara más dura de cada Estado, que está constituida por la defensa; además, señala que al ponerse el interés de la región en seguridad y defensa por sobre otros que hayan existido por relaciones bilaterales, pueden verse facilitadas opciones de cooperación asociadas a ámbitos de la defensa tan diversas como son la educación y formación de los cuadros, fabricaciones militares, búsqueda y análisis de informaciones, operación de unidades combinadas, apoyo humanitario, etcétera.

Agrega que otra oportunidad surge a partir de la identificación de la falta de estudios profundos de toda naturaleza sobre la región que hayan sido hechos por sus propios integrantes, a partir de visiones propias, lo que permite darle una nueva mirada a la realidad local y con ello decidirse a tomar acciones en conjunto.

Al referirse a las debilidades, el coronel Guarda expresa en primer lugar, que la exageración de la capacidad regional de autosatisfacer sus temas de seguridad y defensa puede llevar a una sensación de autarquía irreal, cosa que ya se intenta en algunos modelos políticos y económicos de la región.

En el mismo plano, señala que resulta muy complejo construir consensos en una realidad tan variada como la de la región, sin caer en calificaciones y comparaciones o en la sensación de pérdida de lo propio por presión del bloque. Además, es claro que al ser los mandatarios y sus ministros objeto de rotación frecuente, se corre el riesgo de no querer avanzar mucho para no tener que dar pasos atrás más tarde.

Otra debilidad es que, producto de la historia de los países de la región y la falta de motivaciones profundas que lleven a ceder espacios políticos, económicos y sociales en beneficio del grupo (como es el caso de las grandes guerras para la Unión Europea), las diversas visiones sobre el mundo son muy complejas de cambiar.

Finalmente, al referirse a las amenazas, plantea en primer término que la presión de la región como bloque a cada uno de sus integrantes para que priorice sus opciones, puede llevar por una parte a la sensación de pérdida de libertad y por otra parte, a su desintegración a partir del retiro secuencial de sus integrantes; en segundo lugar, se refiere a que la exageración en la construcción de la identidad, puede llevar a intentar consensuar o construir elementos más de fondo y vinculantes, como por ejemplo la doctrina.

El último aspecto que señala como amenaza, es que no se alcance la construcción de consensos por laxitud del proceso, por desacuerdos profundos en conceptos o doctrina, o por la aparición de actores extrarregionales relevantes para algunos de los Estados miembros.

UNASUR y las perspectivas de liderazgo que se le presentan a través de este organismo a Brasil, vendría a ser una fortaleza. En relación a las oportunidades, indica el coronel Guarda que una de ellas sería el imaginario “antiimperialista” predominante en Latinoamérica, lo cual se traduce también en una oportunidad propicia para hacer un frente común para apoyar a Argentina por su demanda por las Malvinas, hecho que dejaría de manifiesto su importancia internacional.

Como debilidades considera el tinte ideológico que encabeza el presidente de Venezuela, Ecuador, y eventualmente Argentina y Brasil; también el hecho de que Colombia se siente con el suficiente poder nacional y político para no someterse a decisiones que lo dejen al margen de la influencia de Estados Unidos; por último, indica la insuficiente coordinación entre los Estados para hacer frente a las amenazas del narcotráfico y organizaciones criminales.

En relación a las amenazas, tenemos que, en primer término, las demandas internas en cada uno de los países traerán consigo demandas sociales, que pasarán a ser la primera prioridad de los gobiernos; en segundo lugar, señala el narcotráfico; en tercer lugar, se refiere a la carrera armamentista que protagoniza Venezuela; y en cuarto lugar, considera la llegada de un actor extrarregional (Irán).

Conclusiones

De modo general, es posible extraer que aquellos países que se ven inmersos en situaciones catalogadas bajo el concepto de nuevas amenazas -sobre todo narcotráfico, crimen organizado como los caso colombiano, peruano o boliviano-, y ante lo cual se ven en la necesidad de utilizar sus Fuerzas Armadas para frenar los males aparejados que conllevan, ven en el CDS una instancia de articulación de definiciones de amenazas y riesgos distinta a los demás países.

Según ello, es posible afirmar que el CDS contiene en su interior una brecha ampliamente extendida entre la realidad —en los ámbitos de seguridad y defensa— de estos dos tipos de miembros recién mencionados, lo cual se cristaliza a la hora de intentar converger en definiciones comunes.

Por otro lado, si bien existe una visión tradicional de los conceptos de amenaza y defensa en el seno del CDS, sobre todo a la hora de abordar temas estratégicos como sería el de los recursos naturales en la región, de todas maneras esta respuesta se aborda desde el plano de la cooperación, siendo un primer factor que refleja la pretensión del CDS de adaptarse a un nuevo contexto de seguridad internacional.

Asimismo, queda claro que el Consejo es de naturaleza eminentemente política, por tanto el ámbito de la defensa en la región se supeditaría a él. Ello nos habla tanto del respeto por la cultura política de la región, en cuanto a que las Fuerzas Armadas obedecen al poder civil, así como de la necesidad de adaptarse a un nuevo tipo de enemigo que amenaza ya no desde el aspecto puramente militar, sino que desborda tal concepción para situarse en variados planos: económico, social, político.

Con lo anterior, nos referimos específicamente a los fenómenos del narcotráfico y del crimen organizado, los cuales se catalogan dentro de la concepción de “nuevas amenazas”. En sí ellas han demostrado a los distintos Estados que la manera de enfrentarlas debe plantearse necesariamente desde la coordinación política, para luego combatirla en los demás ámbitos. Es por esta razón principalmente que consideramos que la naturaleza del CDS debe incluirse en el ámbito de la seguridad.

Una consideración que en términos estatutarios no se puede dejar pasar, dice relación con uno de los principios del Consejo mencionado en el artículo 3, inciso l), al señalarse el rechazo a los grupos armados que al margen de la ley ejerzan algún tipo de violencia. Este hecho vendría a ser, en términos institucionales, la prerrogativa más concreta y ejemplificadora de la necesidad del CDS de adaptarse al contexto de nuevas amenazas y por tanto de situarse en el ámbito de la seguridad.

Colombia rechazó en primera instancia formar parte del Consejo, ante lo cual se decidió en el seno de la UNASUR adaptar los estatutos. Sin embargo, dada la dinámica regional, hoy no se puede partir de la base de que este tipo de fenómenos afectarán a Colombia y se quedará en sus fronteras. Todo lo contrario. Normalmente este tipo de situaciones desbordan los límites nacionales, para situarse en planos transfronterizos, exigiendo respuestas por partes de los gobiernos de manera coordinada y ya no de forma exclusivamente unilateral. En ese sentido, el CDS se transforma en un foro “ideal” para tratar este tipo de temas.

De igual modo, se debe precisar que ya en el planteamiento de sus objetivos, el Consejo expone la intención certera de abarcar entre sus prerrogativas aspectos que van más allá de lo tradicional en materia de defensa. En ese sentido, la orientación clara del CDS concierne a la estabilidad democrática y con ello a cuidar o generar —donde se vuelva necesario— la gobernabilidad. Por tanto, si asumimos que la principal problemática de la región en términos de seguridad, viene dada por las nuevas amenazas, reforzamos nuevamente el planteamiento inicial de que el Consejo intenta adaptarse a este contexto y su enfoque sería cómo plantearse la defensa regional desde el plano de la seguridad.

En el mismo plano, se puede señalar que el principal objetivo del CDS es generar una identidad en materia de defensa. Este vendría a ser su principal enfoque.

Claramente, lo que se puede interpretar a raíz de ello es que la construcción de tal identidad es un proceso que comienza precisamente aquí, en la instancia del Consejo. Para lograrlo es que se derivan el resto de objetivos y acciones que se describieron a lo largo de este trabajo, y por eso también se plantea que es la mayor ambición del Consejo, pues implica resolver ciertas rivalidades políticas. En ese sentido se convierte también en el mayor desafío que el CDS le plantea a la región para preservar su seguridad.

Uno de los pasos más importantes para llegar a concretar tal ambición, se refiere a la necesidad de generar consensos por medio de estudios, diálogo e intercambio de información, con miras a generar integración en esta materia. El diálogo en este sentido incumbe múltiples dimensiones, pues no va solo entre ministros de Defensa o entre Fuerzas Armadas de la región, sino que parte de generar confianzas entre los ámbitos civiles y militares en los distintos gobiernos y Estados.

De todas maneras, lo que sí se puede concretamente plantear y que no deja lugar a interpretaciones, es que el funcionamiento actual del CDS reconoce las distintas realidades de los países de la región, lo cual es una consideración no menor, pues nos da una base desde la que generar cualquier tipo de análisis que lo vincule.

Así, las nuevas amenazas deben considerarse en el funcionamiento del Consejo por una cuestión lógica, pues afectan de modo considerable a varios países de la región, aunque bien con distintas magnitudes. Se deriva entonces de ello que es el ámbito de la seguridad al que debemos circunscribirnos al pensar el Consejo de Defensa Suramericano.

En cuanto al principal aporte que podemos extraer del análisis de los diversos expertos, es que reafirman los puntos más importantes que enfatizado en el desarrollo de este trabajo, es decir, situar al CDS en el ámbito de la seguridad y con ello la intención certera de adaptarse al contexto de nuevas amenazas.

Señalan aspectos como la voluntad de diálogo político para avanzar en ámbitos diversos, o, en oposición a ello, la debilidad de topar muchas veces con el tinte ideológico de algunos presidentes para avanzar en este plano, considerando por tanto al plano político como la base de sustento del Consejo.

También se menciona el objetivo de avanzar en el mejoramiento de las condiciones que exceden lo puramente militar, o bien la renuencia de ciertos Estados en ceder espacios en otros terrenos para fortalecer el proceso de integración. Ambas cosas demuestran que el Consejo de Defensa Suramericano no se construye solo desde la defensa. Asimismo se hace mención explícita al narcotráfico, demostrando ser una realidad difícil de ignorar en la región, a la hora de abordar los temas que el Consejo pretende influir.

A todas luces lo que queda para reflexionar respecto al CDS, y que dice relación con reconocer la realidad política de la región, es hasta dónde el diálogo político nos permitirá avanzar. Si bien en el plano económico, por ejemplo con el MERCOSUR, se han consolidado avances, en materia de seguridad y defensa no existe un precedente que se vincule a la naturaleza del Consejo de Defensa Suramericano y que permita proyectar un diagnóstico desde una base consolidada.

Referencias

- Abreu, S. (2011). Estrategias y mecanismos de defensa regionales. *Diálogo Político*, publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXVIII, n° 1.
- Bartolomé, M.C., Jr. (2006). *La seguridad internacional post 11-S: contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales (IPN).
- Benítez Manaut, R., Celi, P. y Jácome, F. (2010). La seguridad en América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes. En Mathieu, H. y Niño, C. (Eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 3-42). Anuario 2010. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friederich Ebert Stiftung.
- Crisóstomo del Pedregal, C. (2009). "UNASUR y la Proyección del Consejo de Seguridad Suramericano". UNISCI Discussion Papers, n° 21, Madrid, pp. 62-78.
- Faundes, C. (2009). Una mirada a UNASUR desde la perspectiva de la defensa. En *Cuaderno de Difusión*. Pensamiento de Estado Mayor. Academia de Guerra del Ejército-Departamento de Posgrado e Investigación, n° 29, Año 12.

- Garay, C. (2003). *Las políticas de defensa nacional en el Mercosur y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000* (Ed.). Santiago, Chile: Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Humanidades, Instituto de Estudios Avanzados.
- Griffiths, J. (2009). Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa —UNASUR—, un nuevo intento? *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*. Georgetown University-Universia, vol. 3, n° 1.
- Griffiths, J. (2009). Chile y los desafíos globales de seguridad. *UNISCI Discussion Papers*, n° 21.
- Larraín, J. (2001). *Identidad chilena*. Santiago, Chile: Lom Ediciones.
- Roca, M. (2009). América del Sur. Integración Militar. *Revista DEF*, n° 44, Buenos Aires.
- Saint-Pierre, H. (2011). El Consejo de Defensa Suramericano. Un Nuevo Modelo de Defensa. *Revista Atenea*, número 27, Madrid, España.
- Salomón, M. (1999). La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”. *Revista CIDOB, Afers Internacionals*, n° 45-46, pp. 197-221.
- Sanahuja, J. A. (2010). Regionalismo, cooperación y liderazgos en Sudamérica. El Consejo de Defensa de UNASUR. *Revista Atenea*, número 17, España.
- Ugarte, J. M. (2010). La seguridad en América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes. En Mathieu, H. y Niño, C. (Eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe* (pp. 3-42). Anuario 2010. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friederich Ebert Stiftung.
- Yopo, M. (2009). Nuevos escenarios en defensa y la seguridad regional: el Consejo Sudamericano de Defensa de UNASUR. *Análisis y Propuestas*.

Fuentes de prensa

- Allamand propondrá nuevo rol para tropas en Haití. 12 de mayo de 2011, *El Mercurio*.
- Brasil promueve una estrategia de “disuasión” para proteger la riqueza sudamericana. 5 de septiembre de 2011, Terra.es <http://noticias.terra.es/2011/mundo/0905/actualidad/brasil-promueve-una-estrategia-de-disuasion-para-protger-la-riqueza-sudamericana.aspx>
- Desarrollo de la VII Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano. 27 de noviembre de 2012, UNASURCDs. http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=563%3Adesarrollo-de-la-vii-reunion-ordinaria-de-la-instancia-ejecutiva-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=es
- Informe de UNASUR sitúa a Chile quinto de la región en gasto militar según porcentaje del PIB. 19 de julio de 2012, *El Mercurio*.
- María Emma Mejía: El mandato de UNASUR es preservar la paz de la región. 8 de julio de 2011, *El Mercurio*.
- Ministro Thorne preside Consejo de Defensa Suramericano. 18 de enero de 2011, *La Republica*. <http://www.larepublica.pe/18-01-2011/ministro-thorne-preside-consejo-de-defensa-sudamericano>
- Ministros de Defensa de UNASUR acuerdan acelerar la construcción de zona de paz. 13 de

- mayo de 2011, *El Universo*. <http://www.eluniverso.com/2011/05/13/1/1355/ministros-defensa-UNASUR-acuerdan-acelerar-construccion-zona-paz.html>
- Nuevo centro de UNASUR busca crear estrategias para cuidar recursos naturales*. 26 de mayo de 2011, Terra.com.ar. <http://noticias.terra.com.ar/politica/nuevo-centro-de-UNASUR-busca-crear-estrategias-para-cuidar-recursos-naturales,9c55a783b2e20310Vgn-VCM3000009af154d0RCRD.html>
- Realización de la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano con el objetivo de que Suramérica se proyecte como zona de paz y cooperación mutua*. 28 de noviembre de 2012, Unasurcds. http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=566%3Arealizacion-de-la-iv-reunion-ordinaria-del-consejo-de-defensa-suramerica-no-con-el-objetivo-de-que-suramerica-se-proyecte-como-zona-de-paz-y-cooperacion-mutua&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=es
- Realizan primer ejercicio militar de UNASUR en Buenos Aires*. 6 de septiembre de 2011, *El Comercio*. http://www.elcomercio.com/mundo/Realizan-ejercicio-UNASUR-Buenos-Aires_0_549545091.html
- Se propone crear la Escuela Suramericana de Defensa. 29 de noviembre de 2012, *El Telégrafo*. <http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/item/se-propone-crear-la-escuela-suramericana-de-defensa.html>
- Taller a efectos de evaluar e identificar las temáticas y lineamientos de investigación del CEED*. 25 de octubre de 2012, Unasurcds. <http://www.unasurcds.org/>
- UNASUR enfoca sus políticas de defensa en propuesta de fabricación de aviones*. 13 de noviembre de 2011, *Infolatam*. <http://www.infolatam.com/2011/11/13/UNASUR-enfoca-sus-politicas-de-defensa-en-propuesta-de-fabricacion-de-aviones/>
- UNASUR reconoce posición privilegiada y desafíos conjuntos para la región. 28 de noviembre de 2012, Terra. <http://noticias.terra.com.ar/internacionales/unasur-reconoce-posicion-privilegiada-y-desafios-conjuntos-para-la-region,14f0ba6c5624b310Vgn-CLD2000000ec6eb0aRCRD.html>
- Wilson, J.M. Allamand viaja a cita UNASUR de gastos militares y se reúne con par boliviana. 28 de abril de 2011, *La Tercera*. <http://diario.latercera.com/2011/04/28/01/contenido/pais/31-67214-9-allamand-viaja-a-cita-UNASUR-de-gastos-militares-y-se-reune-con-par-boliviana.html>
- <http://www.granma.cubaweb.cu/2012/11/29/interna/artic09.html>
- <http://interdefensamilitar.com/2012/11/28/iv-reunion-de-ministros-del-consejo-de-defensa-suramericano-de-la-UNASUR-en-lima/>

Organismos regionales

- <http://www.comunidadandina.org/> Sección Unión de Naciones Suramericanas
Documentos oficiales
Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, 11 de diciembre de 2008. Santiago, Chile.
Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.
Declaración de Lima del Consejo Sudamericano de Defensa, 2 de diciembre de 2012. Lima, Perú.