



EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO: ¿INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL O MECANISMO PARA LA HEGEMONÍA DEL BRASIL?

Jonás García ¹

Máster en Relaciones Internacionales, UCM

Resumen:

El presente artículo expone la iniciativa brasileña de creación de un Consejo de Defensa Sudamericano, que vendría a completar el sistema de seguridad hemisférica de la región en un proceso de profundización de la integración sudamericana, analizándose si la propuesta cumplirá las necesidades de defensa exterior a través de una seguridad cooperativa o sólo servirá para fortalecer a Brasil como país con pretensiones hegemónicas en la región. También se trata si la noción de seguridad para la región debería enfocarse más en los conflictos intra-estatales y no tanto en supuestas amenazas exteriores.

Palabras clave: Seguridad hemisférica; hegemonía regional; integración sudamericana.

Title in English: “*The South American Defence Council: An instrument for the regional integration or a mechanism for the Brazilian hegemony?*”

Abstract:

The present paper try to set out the Brazilian initiative of creating a South American Defence Council, that would complete the hemispheric security system of the region in a process of deepening of the South American integration, analysing if the Brazilian proposal would comply with the necessities of the foreign defence through a cooperative security or only would serve to strengthen Brazil as a country with hegemonic desires in the region. Also deals with, if the security notion for the region would have to be focused more in the intra state conflicts and not so much in hypothetical foreign threats.

Keywords: Hemispheric security; regional hegemony; South American integration.

Copyright © UNISCI, 2008.

The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI. *Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI.*

¹ Jonás García Achalandabaso es Licenciado en Derecho y Máster Universitario en Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
E-mail: jonas.garcia.achalandabaso@estumail.ucm.es.



Introducción

Sesenta años después de la entrada en vigor del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Brasil ha propuesto crear un Consejo de Defensa Sudamericano (en adelante CDS). Fue en la Cumbre extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) que tuvo lugar en Brasilia el pasado 23 de mayo. En dicha Cumbre se aprobó el texto del Tratado constitutivo de la UNASUR, que es una iniciativa más amplia que el MERCOSUR y supone un segundo paso en el fomento de la integración en el subcontinente;² y se sometió a consideración la propuesta brasileña sobre la formación del CDS cuya aprobación quedó finalmente en suspenso. En la susodicha reunión de mandatarios sudamericanos se acordó, a instancia de Chile, que ostenta en estos momentos la Presidencia "pro tempore" de la UNASUR, dar un plazo de 90 días para el análisis de la propuesta brasileña. En dicho tiempo un grupo de trabajo compuesto por "un consejo de sabios" revisará la propuesta, recogerá las dudas y las sugerencias de los diferentes países y presentará luego una propuesta definitiva. La iniciativa brasileña deberá ser discutida por todas las naciones antes de que pueda ser aceptada de forma consensuada. Aunque en los recientes diálogos mantenidos por los dirigentes sudamericanos se logró el acuerdo de la definición del CDS como un mecanismo de diálogo político y cooperación en materias de defensa, bajo el principio de preservar a Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo económico y social de los pueblos de la región.

1. Antecedentes.

La Segunda Guerra Mundial pese a sus devastadoras consecuencias, tuvo sin embargo, paradójicamente, la virtud de convencer a los Estados americanos de que unilateralmente no podrían ya más en el futuro salvaguardar su integridad territorial, obligándoles así a establecer los fundamentos básicos para los procedimientos hemisféricos de seguridad colectiva. De esta manera, el 30 de marzo de 1942 quedó establecida la Junta Interamericana de Defensa (JID) como una organización de naturaleza militar para el asesoramiento de la OEA.³ La JID se constituirá así como un organismo especializado de la OEA en asuntos de defensa y asesoramiento técnico-militar.⁴ Según el Estatuto que rige hoy la JID, la tareas definitivas del organismo son las de prestar a la OEA y a sus Estados Miembros servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el hemisferio para contribuir al cumplimiento de la Carta de la OEA; alcanzando la JID su plena vinculación jurídica con la OEA en el año 2006.⁵ La JID, creada ya en 1942, fue concebida como un organismo militar interamericano con el fin de estudiar, recomendar y planear medidas para la defensa colectiva del hemisferio durante la IIGM. La misión de la JID, originariamente provisional, se prolongó terminada la guerra y después de la creación de la OEA en 1948, cuando se consideró que existían otras amenazas desde el exterior del hemisferio que podían dar lugar a una agresión contra sus Estados. Terminada la Guerra Fría se resolvió que a la JID se le podía requerir el asesoramiento y la prestación de servicios consultivos de carácter técnico-militar. Más tarde se le atribuyó la misión de actuar como

² John de Sousa, Sarah-Lea: "Brasil, India y Sudáfrica, potencias para un nuevo orden", *Política Exterior*, nº 121, (enero/febrero 2008), p. 173.

³ Merida Galindo, Luis Alberto (1997): "Papel de la Junta Interamericana de Defensa en el contexto interamericano para el siglo XXI", Washington, Colegio Interamericano de Defensa, pp. 3 y 4.

⁴ Patiño Mayer, Hernán (1993): "El futuro de la Junta Interamericana de Defensa", *FASOC*, vol. IX, nº 2, p. 1.

⁵ Del Castillo Pantoja, Guillermo: "La Junta Interamericana de Defensa y su nueva relación con la Organización de Estados Americanos", *Military Review*, (mayo-junio 2007), p. 26.



órgano de planeamiento y preparación para la defensa del continente americano y desempeñar las funciones consultivas que le competan para contribuir a la seguridad del continente. Actualmente la JID, ya totalmente integrada jurídicamente en la OEA, se concibe como un foro internacional integrado por representantes militares que colaboran para identificar soluciones a los retos comunes de defensa y seguridad que surgen en el hemisferio.⁶

Ya entre 1947 y 1948, las Américas definieron la arquitectura para la preservación de la paz y la seguridad en el hemisferio occidental. Se firmó en septiembre de 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) dando origen al concepto de asistencia militar mutua ante amenazas externas a la seguridad continental. El Tratado conviene en su artículo 3.1 que “un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada uno de dichos Estados Partes se comprometen a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.⁷ El TIAR define un conjunto de medidas de respuesta colectiva a una agresión que no implica un ataque armado y a una agresión directa en perfecta armonía con las medidas que establecen los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas.⁸ Su constitución no solamente refleja un tratado de seguridad colectiva, sino que también constituye un mecanismo de resolución de disputas y, a la vez, corresponde a una alianza político-estrategia.⁹ El TIAR es el primer pacto de seguridad de la posguerra para organizar la defensa colectiva de varios países contra una amenaza común; en efecto, el “Tratado de Río” inspira a los legisladores del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Los países latinoamericanos por lo general alegan que el TIAR más que satisfacer las necesidades comunitarias, ha atendido básicamente a los intereses de Washington durante la Guerra Fría. El TIAR efectivamente se utilizó principalmente como instrumento formal de defensa para “contener” el avance del comunismo en las Américas, más que como mecanismo de disuasión frente a agresiones externas. El TIAR finalmente perderá importancia estratégica a partir de la década de los setenta y la mayoría de los Estados han preferido guardarlo en la caja fuerte por mucho tiempo hasta los trágicos hechos del 11-S en los EEUU.¹⁰ Hay una tendencia al debilitamiento muy acentuada en el sistema interamericano de defensa. El tratado interamericano (TIAR) firmado hace ya más de sesenta años, es un acuerdo de ayuda mutua ante amenazas extra-regionales que carece de utilidad práctica y que nunca ha sido utilizado. Después de la guerra de las Malvinas, estaba prácticamente obsoleto, sin posibilidades de reconocimiento ni legitimidad.¹¹ Por esta razón, México anunció en 2002 su salida del TIAR. En 2003 se realizó en México la Conferencia especial de seguridad hemisférica; siendo el principal logro de la reunión el haber podido consensuar un concepto multidimensional de seguridad que incluyera las nuevas amenazas (narcotráfico, crimen organizado, corrupción, terrorismo, desastres naturales y ecológicos, etc.). Sin embargo no se llegó a modificar el TIAR ni tampoco se llegó a definir una nueva arquitectura del sistema interamericano de

⁶ Radseck, Michael: “El sistema interamericano de seguridad: ¿quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica”, “paper” para el segundo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política: “Desafíos de la Gobernanza Democrática en América Latina”, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Ciudad de México, (2004), p. 22.

⁷ Protocolo de reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Tratado_AsistenciaReciproca_Protocolo.pdf

⁸ Deustua Alejandro: “Las alternativas al TIAR y la seguridad cooperativa a nivel hemisférico”, *Presentación en la Academia Diplomática de Perú*, (octubre de 2003), p. 7., en <http://www.contexto.org>

⁹ Rojas Aravena, Francisco: “Factores de cambio en el sistema hemisférico de seguridad”, *FASOC*, vol. 17, nº 3, (julio-septiembre de 2002), p. 11.

¹⁰ Eastman, Jorge M.: “Apuntes para un análisis de la seguridad hemisférica”, pp. 2 y 4.

¹¹ Rojas Aravena, *op. cit.*, p. 12.



defensa, lo cual sigue siendo una tarea pendiente.¹² En cambio, se concuerda en asignar al TIAR plena vigencia en lo relativo a las agresiones externas, aún cuando éste pueda estar perdiendo relevancia con la aparición de las nuevas amenazas.¹³

Otro antecedente que ha de abordarse es el de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) y las reuniones de los Altos mandos. En 1994, los EEUU mantuvieron las expectativas de que los países latinoamericanos se adhirieran a un concepto de seguridad cooperativa. Así es como se creó en 1995 la CMDA, un foro cuyo principal objetivo es la de expandir medidas de confianza mutua y recortar el margen de maniobra de las políticas de defensa nacionales. En los encuentros posteriores prevaleció la cooperación hemisférica en materia de lucha contra el terrorismo, narcotráfico y tráfico ilícito de armas.¹⁴

Como conclusión a los antecedentes diremos que la Comisión de Seguridad Hemisférica que opera en el seno de la OEA es el único foro continental existente en materia de seguridad y defensa. Ante el escaso nivel de cooperación hemisférica, la coordinación sub-regional en este ámbito entre los Ministros de Defensa latinoamericanos ha experimentado un auge sin precedentes. Es en este nuevo marco y el consecuente vacío de poder, que Brasil lanzó la propuesta de crear un órgano común sudamericano de defensa.¹⁵

2. Contexto y escenario político sudamericano.

América del sur, al igual que el conjunto de América latina, era considerada tradicionalmente una zona de paz; sin embargo en los últimos meses se ha visto cómo en la zona andina se ha desarrollado un potencial foco de conflicto bélico.¹⁶ El Presidente brasileño lanzó la propuesta de la creación del CDS el 4 de marzo de 2008, en plena crisis diplomática entre Colombia y Ecuador. De lo que se deduce que ha hecho falta un conflicto bilateral ecuato-colombiano para despertar la urgencia política de proponer un nuevo marco de seguridad y defensa estratégica en la región sudamericana; el contencioso pues ha reforzado la necesidad de crear un órgano común de defensa y seguridad en América del sur. Por lo tanto, la reciente crisis entre Ecuador, Colombia y Venezuela mostró lo frágil que es el equilibrio en las relaciones internacionales en la región y lo débil que es la pretendida integración entre las naciones sudamericanas.¹⁷ Las relaciones políticas y diplomáticas entre Venezuela y Colombia bajo los gobiernos de Chávez y Uribe han oscilado entre periodos de entendimiento pragmático y tensión aguda. La última crisis diplomática andina ha puesto a la región al borde del conflicto armado y podría haber causado graves consecuencias para el todo el hemisferio debido a la potencialidad de la crisis para extenderse fuera del área andina donde se originó.¹⁸ Y a este incremento de la conflictividad militar hay que añadir además, debido al alza de los precios del petróleo, un aumento en el gasto en defensa en muchos países de la región; lo que nos ha

¹² Gratius, Susanne: “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, *FRIDE, Comentario*, (abril de 2008), p. 2.

¹³ Radseck, *op. cit.*, p. 34.

¹⁴ *Ibid.*, p 30.

¹⁵ Gratius, *op. cit.*, p. 2 in fine.

¹⁶ Malamud, Carlos: “Potenciales focos de conflicto bélico en América del sur (Introducción)”, *Real Instituto Elcano, ARI* n. 27 (2008), p. 1.

¹⁷ Lúcio Fernandes, Ridauto: “Colombia, Ecuador y Venezuela: enseñanzas estratégicas de la crisis fronteriza”, *Real Instituto Elcano, ARI* n. 66, (2008), p. 1.

¹⁸ Romero, María Teresa: “The fragile, back-and-forth relations between Venezuela and Colombia”, *Real Instituto Elcano, ARI* n. 40, (2008), p. 1.



llevado a preguntarnos si estamos frente a un proceso de rearme y una eventual carrera armamentística o sólo se trata de la renovación de unos equipos obsoletos.¹⁹

Planteado así el contexto en el que surge la propuesta de creación del CDS, hemos de afirmar que el proceso de integración en América latina está en crisis aunque, según Carlos Malamud, la dinámica no es de una fragmentación acelerada. Las líneas maestras del proceso de agudización de los conflictos se podrían definir en torno a tres ejes: 1) la indefinición del proceso de integración sudamericano acompañada de turbulencias dentro de los sistemas de integración sub-regionales actualmente existentes; 2) un aumento de la conflictividad bilateral, agravada debido a que ni la confluencia político-ideológica, ni la energía, ni las finanzas se han convertido en motores de la integración regional y 3) el surgimiento de zonas de conflicto bélico en Bolivia y entre Colombia-Ecuador-Venezuela.²⁰

Ahondando en el escenario político y de seguridad en América Latina, apuntaremos los tres fenómenos que se dan en la región: el de fragmentación, intervención y conflicto; fenómenos que aparecen en un escenario político latinoamericano que está lejos de ser prometedor debido a los conflictos bilaterales y al antagonismo ideológico que reina en la zona. La fragmentación obedece a las aspiraciones de hegemonía regional del nuevo actor que es la Venezuela del presidente Chávez, financiado por las rentas petrolíferas. Chávez ha dividido la región en dos ejes: el eje “Monroe” y el Bolivariano y el criterio para categorizar cada país se basa en razones ideológicas, en un resurgimiento de la guerra fría; siendo el factor clave para encuadrar a cada país el de si han firmado o no Tratados de libre comercio (TLCs) con los EEUU. Siendo este el escenario, los principios que rigen ya no son más el de “no intervención” que era parte fundamental del sistema jurídico latinoamericano, incorporado en el artículo 2.7 de la carta de la ONU y ratificado en la resolución 2625. Este principio, aunque se violó durante la Guerra Fría, se consolidó como la piedra de toque de las relaciones de la región; una región cuyo escenario político ha cambiado drásticamente así como la actitud de los países hacia el principio de “no intervención”, creándose así un contexto de creciente ignorancia e incumplimiento de este principio, lo cual llevaría a una potencialidad de conflictos y que deja a América Latina sin una certeza jurídica. Y la consecuencia natural de la fragmentación y la intervención es el conflicto.²¹

Siendo pues este es el escenario de seguridad en la región, intentaremos aproximarnos a la actual noción de seguridad hemisférica. Ésta noción fue consensuada en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, auspiciada por la OEA y celebrada en México en 2003; la misma establece que la seguridad es un concepto multidimensional, afectado por factores políticos, económicos, sociales, sanitarios y medioambientales. Es tan amplia que no favorece ni contribuye a la formulación de efectivas políticas que beneficien los respectivos ámbitos de seguridad, el desarrollo y el bienestar de la población; al contrario, se da el fenómeno que Buzan y Waever denominan “securitización de los fenómenos” con un planteamiento subjetivo.²² En la Declaración sobre seguridad en las Américas, emanada de la conferencia, se consagró una extensión del concepto de seguridad. El enfoque elegido es “multidimensional” y la percepción de las amenazas a la seguridad del Hemisferio es compartida: más allá de las amenazas denominadas tradicionales (como los conflictos

¹⁹ Malamud, Carlos y García Encina Carlota: “Rearme o renovación del equipo militar en América Latina?”, *Real Instituto Elcano*, DT n. 31, (2006), p. 1.

²⁰ Malamud, Carlos: “Potenciales focos de conflicto bélico en América del sur...”. *op. cit.*, p. 2.

²¹ Abreu, Sergio: “The South American Defence Council Initiative”, *Análisis* n.º 01/08, *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI)*, (2008), pp. 2-3.

²² Spielman, John E. Griffiths: “Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile”, *CESIM*, (2008), pp. 6-7.



interestatales o un ataque extra-continental, que aunque lejos de haber desaparecido por completo, han perdido relevancia en el continente) y nuevas (como el terrorismo, los tráficos ilícitos y el crimen organizado) se constatan “preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica”; tales como la trata de personas, los delitos cibernéticos, el deterioro medioambiental, el SIDA y la pobreza extrema.²³

La seguridad en Latinoamérica es un concepto discutido, debido a las diversas asimetrías regionales, las realidades geoestratégicas y los respectivos procesos de consolidación del Estado (PCE) que al ser incipientes definen escenarios de seguridad caracterizados en mayor medida por amenazas internas que externas; entendiéndose por (PCE) el nivel de desarrollo de un Estado respecto del funcionamiento efectivo de sus principales instituciones democráticas y del nivel de respaldo que dichas instituciones tienen en la ciudadanía.²⁴ El concepto de seguridad nacional, propio del realismo político clásico, busca proteger exclusivamente el territorio estatal y la soberanía de una comunidad política, y en el cual el uso de la fuerza se justifica para proteger al Estado, que es el responsable de mantener el orden, la paz y la integridad territorial. En cambio, el concepto de seguridad humana busca proteger al individuo y asegurar la paz y el desarrollo, enfatizando el requisito de la democracia: esto es, aquel sistema político donde existen unas reglas de procedimiento (elecciones) y de incorporación (tolerancia, y derechos y libertades públicas).²⁵

Consagrar una concepción de la seguridad donde no se distinguen claramente entre los problemas de seguridad externa y aquellos que tienen relación con la seguridad pública interior, y sin diseñar un sistema multidimensional de respuesta, corre el riesgo de que continúe un enfoque unidimensional de tipo militar empleando soluciones militares para todos los problemas de seguridad.²⁶

Hablar pues de un sistema interamericano de seguridad es una “concesión idiomática”.²⁷ No existe ningún documento ni tratado que formalmente establezca dicho sistema. Lo que existe en la práctica son una serie de instrumentos y órganos, de adhesión diversa y vinculación discutible y que no operan de manera sistemática, articulada y confluyente.²⁸

3. Propuestas sobre el Consejo de Defensa sudamericano: Especial incidencia en la iniciativa brasileña.

Dos han sido las propuestas presentadas sobre la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano, una apadrinada por Venezuela y otra, la más importante, por Brasil, que es la que será objeto de estudio en nuestro trabajo. Ha habido pues, intentos separados tanto de Brasilia como de Caracas de avanzar en materia de seguridad y defensa sudamericana, ambos países han querido convertir a las políticas de defensa en motor de la integración regional.

²³ Radseck, *op. cit.*, pp. 1 y 33.

²⁴ Spielman, *op. cit.*, pp. 1 y 3.

²⁵ Eastman, Jorge M, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

²⁶ Varas, Augusto: “Cooperative Hemispheric Security after the Cold War”, en Olga Pellicer (ed.) (1998): “Regional Mechanisms and International Security in Latin America”, New York, U.N University Press, p. 12.

²⁷ Cardona, Diego: “De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica”, en Wolf Grabendorff (ed.) (2003): La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos, Fescal, Bogotá, Fondo Editorial Cerec, p. 213.

²⁸ Radseck, *op. cit.*, p. 3.



Primero fue Hugo Chávez, quien en 2003 propuso crear la Organización del Atlántico Sur, (OTAS), una especie de OTAN del sur, pero entonces la iniciativa no prosperó; y ahora, cinco años después Chávez y Lula quieren promover conjuntamente el Consejo de Defensa Sudamericano. Con este motivo, el ministro de defensa brasileño presentó algunos planes para avanzar en el diseño de políticas militares conjuntas en la totalidad de América del Sur.²⁹ El contenido de las políticas regionales de defensa de ambos países es claramente diferente y en algunos aspectos hasta contradictorio. Mientras que la retórica anti-imperialista y el marcar distancias con respecto a EEUU es la principal motivación de Venezuela para crear un órgano de defensa sudamericano, la inclusión de Brasil en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sigue siendo el principal objetivo del Gobierno del Presidente Lula.³⁰

La propuesta de Venezuela, coincidiendo únicamente en esto con la iniciativa brasileña, limita el ámbito espacial de la Organización Internacional al sudamericano, excluyendo a México, Centroamérica y el Caribe. Chávez propone crear, como ya se apuntó antes, una especie de OTAN sudamericana, hablando de fuerzas armadas conjuntas y de amenazas externas e internas, y cuya conducta llevaría irremisiblemente al conflicto bélico. Se comprende el sentido de esta propuesta cuando se analiza que las actuaciones hacia el exterior de Venezuela se vinculan siempre con la intervención en los asuntos domésticos de sus vecinos, cuyas Fuerzas Armadas se desarrollan en una estrategia de confrontación y cuyas diferencias con los EEUU son de naturaleza ideológica, viéndolo a éste como un país enemigo, lo que desemboca en que su carrera de armamento se haya encaminado a un fortalecimiento de sus Fuerzas Armadas como parte de su proyecto militar de guerra.³¹

Después ha venido la propuesta de Brasil de crear el CDS, una propuesta que, como ya dijimos, se vio beneficiada por la acción diplomática brasileña que desactivó la crisis entre Colombia y Ecuador. El Presidente brasileño Lula da Silva en un discurso pronunciado durante la Reunión extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Sudamericana de Naciones el 23 de mayo del presente año en Brasilia habló de que “es tiempo de profundizar en nuestra identidad sudamericana también en el ámbito de la defensa (...) y tenemos que articular una visión de defensa en la región fundada en los valores comunes y principios del respeto a la soberanía y la libre determinación; la integridad territorial de los Estados y la no intervención en los asuntos internos”. Terminaba su intervención abogando por que su Ministro de defensa llevase a cabo una serie de consultas con todos los países sudamericanos sobre el establecimiento de un Consejo de Defensa Sudamericano y proponiendo celebrar en Brasil en el segundo semestre del presente año una reunión que permitiera detallar el funcionamiento y los objetivos del Consejo.³²

Es así como el señor Nelson Jobim, Ministro brasileño de defensa anunció por sorpresa en Washington la propuesta de crear el CDS, anuncio que no fue acompañado, eso sí, de un lenguaje muy concreto. Fue ya en Declaraciones públicas posteriores donde especificó que el nuevo Consejo se crearía en el seno de la UNASUR, de lo que se deduce que sus miembros deberán ser los mismos, es decir los Estados sudamericanos; aunque el Tratado de la UNASUR, como rezan sus artículos 19 y 20, no excluye su ampliación al resto de América

²⁹ Malamud, “Potenciales focos de conflicto bélico en América del sur...”. *op. cit.*, p. 5.

³⁰ Gratius, *op. cit.*, p. 5.

³¹ Abreu, *op. cit.*, pp. 3-4.

³² Discurso del Presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva durante la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Sudamericanas, en <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/lula23-5-08.htm>



Latina.³³ Los objetivos de este CDS serían los de centralizar la fabricación y comercio de armas en la región; coordinar las estrategias defensivas de los diferentes países; así como establecer mecanismos de consulta que ayudarían a prevenir conflictos y resolverlos tan pronto como ocurriesen. La idea brasileña forma parte de un proyecto cooperativo que se cimienta en la visión de la unidad sudamericana, ya que la acción exterior de Brasil no es intervencionista y sus fuerzas armadas se han desarrollado con una estrategia geopolítica; y aunque Brasil mantiene una cierta competencia con los EEUU, esta se basa en un nacionalismo industrial y comercial que no hace que se opongan ambos en el área multilateral o regional. El hecho de que tenga con EEUU unas diferencias de naturaleza geopolítica y comercial hace que se perciban como “adversarios”; por otra parte, la carrera armamentística de Brasil es un componente de un proyecto de desarrollo industrial.³⁴

Ahondando en el aspecto causal, analizaremos las razones de la propuesta brasileña. Básicamente se pueden reconducir a tres motivos:

1) El primero tiene que ver con su política exterior, ya que Brasil es un país que se percibe actualmente como una de las economías emergentes más importantes. En este contexto, la aspiración brasileña de convertirse en un actor político y económico global es obvia y comprensible, ello explica sus pretensiones de lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y tener un papel clave en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. Para la consecución de su estrategia, Brasil debe asumir un papel de liderazgo regional con la aprobación de Venezuela y EEUU; por eso la exclusión de México y EEUU del CDS es una buena señal para Venezuela, pero asimismo el apoyo estadounidense a la iniciativa brasileña del CDS se debe a que Brasil es vista como el líder regional que puede defender sus intereses mejor que Venezuela.

2) La segunda razón está relacionada con la visión estratégica militar de Brasil que se desarrolla sobre dos prioridades: la parte meridional del Atlántico y la Amazonía. Brasil necesita combatir la amenaza que supone el tráfico de drogas y el crimen organizado, y tiene además que situarse adecuadamente, dada la presencia de las bases e instalaciones estadounidenses en Paraguay y Ecuador y ante el conflicto interno boliviano. La doctrina Jobim establece que Brasil debe concentrarse en el desarrollo de unas Fuerzas Armadas basadas en la capacidad nacional a través de su reorganización y la tecnología punta. La consecuencia de ello es que el presupuesto brasileño para el año 2008 ha incrementado en un 50% los gastos en defensa.

3) La tercera de ellas es el desarrollo de su industria armamentística, este desarrollo de las industrias bélicas locales, que deriva de la anteriormente mencionada doctrina Jobim, conducirá al país a la exportación de armamento al mercado regional y a los demás mercados externos. De hecho, Brasil es ya el principal suministrador de armas de Sudamérica y podría incluso ganar terreno a costa de los fabricantes estadounidenses si los países de la región pudieran llevar a cabo su unificación en asuntos defensivos. Por lo tanto el CDS podría posibilitar que los países sudamericanos dejarasen de depender de suministradores de armas extranjeros. La propuesta de crear el CDS aplica consecuentemente el viejo modelo de la sustitución de importaciones al sector de la industria del armamento; de alguna manera repite el sueño brasileño y de MERCOSUR de crear una reserva de mercado en la región para toda su producción industrial.

³³ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf>

³⁴ Abreu, *op. cit.*, p 4.



Recapitulando, la creación del CDS jugaría un importante papel en la proyección de liderazgo de Brasil y se vincula a la formación de unos mecanismos de consulta para prevenir conflictos; la creación de un escudo de defensa militar; el desarrollo de una industria militar y la reorganización de las Fuerzas Armadas, donde la capacidad nacional se base en la tecnología punta y en una industria de defensa, que son sus factores más importantes.³⁵

La propuesta del CDS de Brasil es un ejemplo de su liderazgo ambivalente que oscila entre su proyecto global (o su interés nacional) y su proyecto sudamericano (o interés colectivo). Es por esta ambigüedad entre un liderazgo colectivo sudamericano y un liderazgo individual global que sus países vecinos vean con cierto recelo cualquier propuesta regional que formule Brasil.³⁶ Según Rafael Moreno, no es una anécdota que el Presidente brasileño mencionara conjuntamente en su discurso del pasado mes de marzo la aspiración de Brasil de sentarse en el Consejo de seguridad de las Naciones Unidas como miembro permanente y la propuesta de creación del CDS. Ya que los brasileños saben que gran parte del éxito de su proyecto global de ganar prestigio e influencia mundial está ligado a la consolidación de su papel como potencia regional imprescindible. Ello requiere colocarse como árbitro o incluso “facilitador” de los ejes geoestratégicos que comunican la región; por eso al coincidir el conflicto ecuato-colombiano con la recientemente estrenada estrategia de relanzar el perfil internacional de Brasil, se ha podido verificar que el susodicho conflicto ha sido mediatizado por el país brasileño en beneficio de sus propios intereses nacionales. Desde entonces, su Ministro de defensa, Nelson Jobim, se ha embarcado en una apretadísima agenda diplomática que le ha llevado en dos meses y medio a recorrer todas las capitales del sub-continente y a entrevistarse con todos sus colegas y muchos Presidentes con la meta de obtener el máximo consenso sobre el CDS.³⁷

El Ministro de defensa Jobim ha ofrecido hasta ahora pocos detalles sobre cómo estará estructurado y sobre el funcionamiento del nuevo CDS, prueba de ello es que no se presentó ninguna propuesta escrita durante la Reunión en la que se constituyó la UNASUR. Se pueden espigar determinadas características a partir de lo declarado en público por el Ministro en diversas Ruedas de prensa, entre ellas cabe destacar que: a) “no será una alianza militar clásica o un ejército sudamericano contra nadie”, sino, “un colegio o un foro en el marco de la UNASUR que servirá para discutir (...) la integración”; b) “será una organización de seguridad y defensa que permitirá identificar problemas comunes y continentales” para buscar soluciones e “incrementar y fomentar la confianza, la transparencia y la integración en cuestiones de defensa”; c) ayudará en operaciones de paz en América latina, intercambiará personal de diferentes Fuerzas Armadas para formación militar y emprenderá operaciones humanitarias cuando los países lo soliciten y aprueben; d) servirá como foro para “mejorar infraestructuras y fortalecer las industrias de defensa” de la región por lo que contribuirá a privilegiar el desarrollo tecnológico para la adquisición de armamentos y equipos de última generación; y por último e) trabajará a través de tres grandes directrices regionales: la Amazonía, la región andina y la cuenca del Río de la Plata, y una conexión estratégica con el Caribe al asegurarse la participación de Guyana y Surinam.

³⁵ *Ibid.*, pp. 4-5.

³⁶ Gratius, *op. cit.*, p. 3.

³⁷ Moreno Izquierdo, Rafael: “El Consejo de Defensa Sudamericano: reflexiones e implicaciones”, Memorando OPEX, n.º 92, (2008), p. 2.



De todo esto se puede concluir que el CDS no se parecerá en nada a la Alianza Atlántica o a la PESD en el seno de la UE, ya que no existe en el CDS ni el famoso “artículo 5” ni una cláusula de seguridad mutua pues, para ello, se requiere una confluencia de intereses y políticas, aún prematura en el caso de los países sudamericanos. También se puede inferir que, al menos por el momento, el CDS no tendrá ninguna capacidad operativa y no se pretende constituir ningún tipo de sistema de mando y control conjunto como el que tienen la OTAN o la UE. El CDS consistirá, por lo tanto, en un foro eminentemente político con la única diferencia frente a otros que ya tiene la región de que se sentarán Ministros de defensa junto a diplomáticos y en el que se tratará fundamentalmente una agenda enfocada a la seguridad y defensa. Abrirá sin embargo la puerta a, utilizando la jerga comunitaria, “la cooperaciones reforzadas” entre los miembros que estén dispuestos a avanzar más rápidamente en alguna de las dimensiones o en relación con acciones concretas.³⁸

En resumen, el CDS concebido por Brasil no supone una alianza militar convencional sino un foro para promover el diálogo entre los Ministros de defensa sudamericanos, creando un mecanismo de integración que permita discutir las realidades y necesidades defensivas de los países de América del sur; reducir los conflictos y desconfianzas; y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área.³⁹

La Presidenta chilena Michelle Bachelet expuso su punto de vista en Brasilia a los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR el 23 de mayo señalando que “cabría la posibilidad de que se propusiese la creación de un grupo de trabajo en la UNASUR para estudiar todos los planteamientos existentes y elaborar aquella propuesta que pueda ser aceptable para todos los países”.⁴⁰ El Ministro de Defensa de Chile encabezó el pasado 26 de agosto el cierre del panel de expertos de la UNASUR, que se reunió en Santiago de Chile para afinar el documento que propone la creación del CDS; el Ministro informó también que el documento acordado será presentado a los Jefes de Estado y de Gobierno en la próxima cumbre de la UNASUR, que se efectuará los próximos días 21 y 22 de octubre, en la localidad chilena de Viña del Mar.⁴¹

Este grupo de expertos debería consensuar un documento, a caballo entre una Carta fundacional y unos Estatutos, que sea posteriormente refrendado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR. Está claro que el futuro CDS será un organismo subsidiario de la UNASUR, pero con su propia estructura e independencia de actuación bajo la dirección política del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización.⁴²

³⁸ *Ibid.*, p. 3.

³⁹ Visca, Paola, “El lanzamiento de UNASUR en el tablero del poder”, *Cumbre Sudamericana de Brasilia 2008, Integración Sur-CLAES*, en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ViscaUnasurBrasliaAnalisis.htm>

⁴⁰ Declaración de la Presidenta chilena Michelle Bachelet a los Jefes de Estado y de Gobierno: “La capacidad de beneficiar a nuestros pueblos dependerá del compromiso y la real voluntad de sus gobiernos”, en <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/bachelet23-5-08.htm>

⁴¹ Nota de prensa del departamento de comunicaciones y prensa del Ministerio de defensa nacional de la República de Chile, en <http://www.defensa.cl/noticia.php?id=215>

⁴² El profesor Moreno recomienda también que el grupo de expertos proponga la creación dentro del CDS de un órgano superior de decisión en el que participasen conjuntamente los Ministros de Defensa y Asuntos Exteriores de los países miembros y otro de naturaleza militar en el que se pueda sentar personal castrense. En cuanto a su sistema de toma de decisión, éste será por consenso sin que existan decisiones obligatorias. Se aconseja también que el equipo que se encargue de la redacción del estatuto fundacional del CDS proponga crear algún tipo de burocracia que cuente con al menos tres tipos de comités o equipos de trabajo: uno para tratar políticas de defensa; otro relacionado con la cooperación militar; y un último más especializado que propugne el desarrollo conjunto de programas industriales de defensa. Se sugiere además que sería oportuno aprovechar las incipientes cooperaciones bilaterales de centros de adiestramiento militar en la región, como la chileno-argentina, para



4. Reacciones externas y críticas a la iniciativa brasileña.

Las reacciones de los demás países extranjeros a la iniciativa brasileña han basculado entre el recelo y el beneplácito. Por parte de los países que han dado su visto bueno a la propuesta habría que destacar a los EEUU; Brasil se aseguró, durante la visita de la Secretaria de Estado Condoleezza Rice a Brasil y un posterior viaje del Ministro Nelson Jobim a Washington, el beneplácito de los EEUU. La propuesta también fue negociada con sus socios más cercanos como Argentina y Chile y respaldada asimismo por Venezuela durante la reunión del Presidente Chávez con su homólogo Lula da Silva de marzo del presente año 2008.⁴³ Aunque también se puede interpretar, matizadamente, que la Administración de Bush ha dado su aprobación al nacimiento del CDS a regañadientes, hasta el extremo de que su creación coincidirá prácticamente con la reactivación de la IV Flota, con la excusa de vigilar los buques, aviones y submarinos que naveguen por el Caribe y las aguas de Centro y Sudamérica. El Pentágono insiste en que su misión es “combatir el terrorismo” y las “actividades ilícitas” como el narcotráfico, pero también se puede ver en esta decisión un intento de disuasión.⁴⁴ En cualquier caso, las señales emitidas por los EEUU respecto a la política sudamericana de Brasil son contradictorias: Si bien es cierto que la Casa Blanca mira con buenos ojos los esfuerzos de el país brasileño para jugar un rol estabilizador en la región, también es clara la resistencia a que se mueva con plena libertad en algunos campos sensibles de cooperación, especialmente en relación con Venezuela.⁴⁵

Con respecto a la reacción chilena a la propuesta brasileña, hay que apuntar que el Secretario de Estado de defensa de Chile recordó, refiriéndose al CDS, que en “América del Sur no tenemos ninguna institución de esta naturaleza, no hay órganos que reúnan a los ministros de Defensa”, razón por la cual, destacó el representante chileno, “la decisión de conformar el Consejo de Defensa Sudamericano es un paso notable en la dirección de crear una institución que nos permita establecer un órgano de coordinación, de intercambio de opiniones y experiencias”. Del mismo modo, el Ministro chileno de defensa, explicó que el CDS permitirá consolidar a Sudamérica como una zona de paz y construir una identidad conjunta en materia de defensa, así como fortalecer el diálogo y el consenso regional. Además, dijo, “deberá ser una instancia permanente de la UNASUR, un órgano de consulta que siga los principios y propósitos de la carta de Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos y de los jefes de Estado y de Gobierno del organismo regional”. Según expresó el titular de Defensa chileno: “queremos que este Consejo de Defensa se monte sobre nuestro proceso de integración, de acercamiento, de entendimiento, de creaciones de confianza mutua, para poder generar un ambiente de integración en la región más amplio, y que pueda ser una base para tener una América Latina más fuerte y mucho más unida”. Del mismo modo, explicó que los desarrollos futuros que tenga el Consejo se basarán en los principios de flexibilidad y gradualismo.⁴⁶

En relación a la respuesta Argentina a la iniciativa de Brasil, hay que decir que el CDS cuenta con el apoyo del gobierno argentino. El país Austral ha formado parte de un creciente proceso de creación de mecanismos de diálogo multilateral en temas de defensa y seguridad

incluirlos en un plan anual de ejercicios y maniobras en las que participen el mayor número de países posibles. (Moreno Izquierdo, *op. cit.*, p. 4.

⁴³ Gratius, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁴ Moreno Izquierdo, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁵ Hirst, Mónica: “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, n.º 205, (2006), p. 135.

⁴⁶ Nota de prensa del departamento de comunicaciones y prensa del Ministerio de defensa..., *op. cit.*



en la región; unos mecanismos, que según la Ministra de defensa argentina: “son en sí mismos verdaderas medidas de cooperación que permiten forjar relaciones más estrechas entre los Ministerios de Defensa y entre las Fuerzas Armadas, generando de esta manera un mayor clima de confianza en materia de defensa y seguridad regional”.⁴⁷

Con respecto a la reacción del Ecuador, hay que señalar que el Presidente ecuatoriano Rafael Correa, declaró que el CDS fuese creado por los países interesados en el mismo y que los no interesados analicen después si quieren sumarse o no, añadiendo que “la integración no puede ir a la velocidad del más lento, sino a la velocidad de los que quieren la integración, (...) tenemos que iniciar el proceso con los que estamos apasionados por la integración y poner en marcha todas las iniciativas, a las que los demás se irán sumando después”.⁴⁸

Pero la lista de los países renuentes con el CDS es mayor que la de los países dóciles. A pesar de las declaraciones públicas de los mandatarios sudamericanos, las discrepancias entre ellos en la Cumbre de Brasilia fueron lo suficientemente significativas como para que fueran incapaces de llegar a compromisos concretos sobre la constitución del CDS más allá de darse más tiempo.⁴⁹

La iniciativa brasileña del CDS propuesta en la Cumbre de Brasilia no logró el necesario consenso para aprobar su constitución por no contar, entre otros, con la aquiescencia del Presidente colombiano Uribe.⁵⁰ Los reparos de Colombia provienen de su complicada situación política interna y de la posición de alineamiento de su Gobierno con los EEUU. El Presidente Uribe sostuvo que la OEA es el organismo pertinente en temas de seguridad regional y el propio Gobierno colombiano en un comunicado leído en Brasilia justificó su negativa a la propuesta de creación del CDS “dadas las amenazas del terrorismo y las derivaciones conocidas”. Sin embargo, después de la reunión, accedió a que un grupo de expertos continúe con el estudio de la propuesta y dijo no estar en desacuerdo con la iniciativa.⁵¹ En todo caso, la decisión del Presidente colombiano de “desligarse” del proceso por razones internas fue un factor más psicológico que político y en cierta manera poco entendible. La explicación oficial de Uribe, que razonó su postura por “las dificultades que tenemos con nuestros vecinos”, haría que el CDS fuese muy difícil de administrar o de operar, y parece ser más una excusa que un planteamiento político innegociable.⁵²

El propio Presidente brasileño Lula da Silva ha declarado posteriormente que está confiado en que Uribe pueda cambiar de opinión durante el plazo de 90 días que los Jefes de Estado y de Gobierno se han dado para concretar sobre el papel las directrices del nuevo organismo. Ante estos problemas, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR optaron por la decisión de no cerrar el proceso de conversaciones y constituir el grupo de expertos anteriormente ya mencionado, que durante esos 90 días preparará un informe detallado sobre estos temas. Es evidente que durante este plazo se solaparán, asimismo, gestiones al máximo nivel para intentar lograr que Colombia se sume a la organización. Su ausencia claramente no

⁴⁷ Comunicación del discurso de la Ministra de defensa argentina en la VIII conferencia de Ministros de defensa de las Américas, en: http://www.mindef.gov.ar/discursos_discurso_garre.asp?Id=772

⁴⁸ Comunicado de prensa de la Agencia EFE: “Presidentes de UNASUR crean grupo de trabajo para definir Consejo de Defensa”, en: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/efe23-5-08b.htm>

⁴⁹ Moreno Izquierdo, Rafael, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁰ Peña, Felix: “¿En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente”, junio de 2008, véase en la página web: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/felixpena6-08.htm>

El texto completo está disponible en www.felixpena.com.ar

⁵¹ Visca, *op. cit.*

⁵² Moreno Izquierdo, *op. cit.*, p. 3.



impediría su constitución, pero es evidente que debilitaría su credibilidad y reduciría las posibilidades de cooperación.⁵³

Tampoco hay que olvidar las reticencias hacia el nuevo organismo por parte de Uruguay, que ha dejado claro que es necesaria una mayor reflexión sobre el posible alcance, competencias y organización del Consejo. Quizás las reticencias uruguayas al CDS también tengan que ver con las definiciones sobre el papel y la organización de las Fuerzas Armadas, un tema que está pendiente de definición en la ley de defensa, que sigue en estudio por parte de su Parlamento nacional. Así pues, el gobierno uruguayo enfoca con cautela la iniciativa brasileña de crear un Consejo de Defensa Sudamericano para coordinar políticas en esa área, tal vez por que aún recuerda el bloqueo de puentes por el conflicto con las papeleras que sufrió Uruguay por parte de Argentina ante la pasividad brasileña. En todo caso, la prescindencia de Brasil en el caso de las papeleras no explica la cautela y el recelo del gobierno uruguayo ante la propuesta de instalar un organismo de consulta y coordinación de políticas de defensa, que los detractores describen como una OTAN sudamericana para llegar a la formación de un ejército supranacional en el contexto de una carrera armamentista. Las razones habrá que buscarlas en otro terreno, por cuanto las prevenciones uruguayas más notorias ante la propuesta lanzada por Brasil tienen más bien que ver con la eventual formación de un ejército sudamericano, tal como en su momento había propuesto Venezuela.⁵⁴

Para el país rioplatense, cuya reacción preliminar hacia el CDS ha sido favorable, cada Estado debe evaluar la propuesta según sus propios principios y visiones estratégicas. Analizada la iniciativa desde la realidad geopolítica uruguaya cabe preguntarse en primer lugar si existe una identidad sudamericana; cuáles son sus características distintivas y si éstas se basan en un componente meramente geográfico o si son tal vez étnicas, culturales o ideológicas. No se encuentran argumentos sólidos que justifiquen la exclusión de México y Centroamérica de una estrategia de seguridad y defensa colectiva, a “sensu contrario”, se cree que es necesario cooperar y coordinarse con éste área en las susodichas cuestiones. Se entiende que la exclusión se debe a la rivalidad entre Brasil y México, pero ya que la iniciativa del CDS se hace para toda Sudamérica, debería esta misma propuesta justificarse en intereses regionales y no sobre las aspiraciones de liderazgo de uno de sus Estados miembros. Además se cuestiona si esta identidad sudamericana es permanente o coyuntural y contingente; preguntándose si nace de lo que les une o de aquello que les separa y advirtiendo que puede ocurrir que una vez que se identifique el objetivo, aparezcan las divergencias entre los socios. También existen cuestiones aún no aclaradas: como por ejemplo las asimetrías existentes entre los países; el cómo se hará frente a la financiación de las Fuerzas Armadas; cómo se salvaguardarán los derechos de los países pequeños frente a las prioridades de los grandes; o si tiene sentido que Uruguay apoye una propuesta que redundará exclusivamente en el desarrollo de las Fuerzas Armadas y la industria militar de unos pocos países.⁵⁵

El Uruguay alega la existencia de mecanismos para la cooperación política, económica y militar suficientes a nivel regional y hemisférico totalmente operativos, y critica que podrían solaparse con el CDS incrementándose así innecesariamente la burocracia internacional. El país rioplatense cree necesario observar el CDS con visión continental, más allá de los intereses o circunstancias nacionales; debiéndose evaluar la propuesta a la luz de los intereses generales de seguridad que nace de la suma de los intereses nacionales. Así, los países

⁵³ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁴ Véase en la página web: <http://uruguayescribe.com/2008/05/27/el-consejo-sudamericano-de-defensa/>

⁵⁵ Abreu, *op. cit.*, p 5.



pequeños deberían apoyar un sistema colectivo amplio de defensa que garantice su seguridad, absteniéndose de formar parte de grupos pequeños; y no siendo por tanto necesarias más instituciones en Sudamérica para incrementar la solidaridad, al haber ya demasiada burocracia y muy poca voluntad política; por lo que debe evaluarse la propuesta del CDS sin tener en cuenta las opiniones externas, valorando sólo las prioridades regionales generales y los propios intereses nacionales.⁵⁶

Se afirma también que no está nada claro cuál es el concepto de seguridad y defensa colectiva que guiará la acción del CDS, ya que asignando a otros países el rol de “enemigos”, (ya sea real o imaginariamente), no es suficiente para definir una política nacional o continental; pero sobre todo porque la actual fragmentación política en Sudamérica hace muy difícil definir un concepto colectivo de seguridad y defensa compartido por todos los Estados. Y no habiendo tal concepto colectivo de seguridad y defensa, sería pretencioso creer que se puede crear una agenda compartida en estas materias entre un reducido número de socios que tienen diferentes capacidades bélicas. Siendo esto así, los objetivos, instrumentos e hipótesis serían definidos por algunos, los más poderosos, en vez de por todos.

El país uruguayo apela a la necesidad de crear un nuevo mecanismo para la seguridad continental, siendo importante constituir instituciones que no sean un club cerrado de países selectos donde sólo prevalezcan los intereses de algunos, sino que deben tenerse en cuenta las visiones y prioridades políticas en seguridad y defensa de todos los países de América Latina.⁵⁷ En caso contrario, el CDS podría correr el riesgo de ser dominado por Brasil, ante el tamaño y la superioridad militar de este país, aunque Brasil se haya convertido desde el final de su dictadura castrense en una potencia benigna y cooperativa que, pese a su superioridad en materia de seguridad, es consciente de que no es ni pretende ser una potencia militar.⁵⁸

La gran incógnita es la de definir el campo de actuación del CDS, es decir, qué se entiende por seguridad y defensa; y más allá de respetar los intereses nacionales, los países sudamericanos deberían avanzar en la asunción de los nuevos conceptos de seguridad ampliada que entiende ésta no sólo como encuadrada dentro de las fronteras nacionales sino a nivel mundial y global, o la idea de seguridad humana.⁵⁹

Podría recomendarse que sería más práctico y moderno fijar las misiones y operaciones del CDS no por capacidades sino por efectos, mediante: a) el establecimiento de un mecanismo de consultas entre los Ministros de defensa permanente y periódico para incrementar la transparencia en las políticas de defensa, los programas de modernización de capacidades y el adiestramiento conjunto/combinado de fuerzas; b) la coordinación de los sistemas operativos para el despliegue “ad hoc” de agrupaciones sub-regionales destinadas a operaciones de paz autorizadas por las Naciones Unidas y otros organismos internacionales o regionales, así como con motivo de crisis humanas o catástrofes naturales; c) el establecimiento de mecanismos cívico-militares para dar respuestas a amenazas y riesgos a la seguridad sub-regional como es el narcotráfico, el contrabando y el terrorismo internacional; y d) la creación de agencias o grupos de trabajo para el diseño, financiación y desarrollo de programas de defensa conjuntos, optimizando las capacidades nacionales y favoreciendo la

⁵⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁸ Gratius, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁹ Moreno Izquierdo, *op. cit.*, p. 4.



obtención de “know-how” que asegure el desarrollo de las industrias de defensa locales, al menos en aquellos nichos o sectores donde su nivel tecnológico lo permita.⁶⁰

Se ha llegado a afirmar que la fragmentación, la carrera de armamentos y los puntos de vista binarios que enfocan sólo a aquel contra el que tenemos que luchar, en vez de la búsqueda de una paz colectiva y unas estrategias en desarrollo, son algunos de los múltiples factores que no podemos controlar y que se esconden detrás de la propuesta de creación de un CDS; por tanto, asaltan grandes dudas sobre la habilidad del Consejo de Defensa Sudamericano para administrar la seguridad en la región. Lo cual hace, que se sea partidario de que Sudamérica, en vez de crear más burocracia internacional basada en imaginarios conflictos extra-continenciales:

a) se enfoque en la resolución de los problemas bilaterales que persisten entre los países, por cuanto los conflictos fronterizos y el nacionalismo representan una amenaza más peligrosa a la paz y seguridad que cualquier otra amenaza externa, y estos problemas no se resolverán creando instituciones internacionales que no se apoyen en unos auténticos intereses colectivos;

b) se siga una estrategia no orientada hacia la guerra, basada en la facilitación del diálogo y la mutua reducción de los presupuestos nacionales en defensa, la prevención de conflictos y la coordinación militar orientada al combate de las auténticas amenazas a la paz y seguridad, como el terrorismo y el narcotráfico.

Aduciéndose además, que no es necesaria una nueva institución de defensa y seguridad colectiva, mas se argumenta, que si se crearan nuevas instituciones y mecanismos:

a) no se deberían poner en competición con las Fuerzas Armadas de Latinoamérica enmascarando una carrera armamentística con el disfraz de la cooperación;

b) deberían ser instituciones lo más amplias posibles y que incluyeran a México y a Centroamérica;

c) atender las asimetrías regionales, dando a los países pequeños que no participan en la carrera armamentística regional, suficientes garantías de que sus prioridades y puntos de vista serán tomados en consideración;

d) garantizar a nivel nacional la subordinación de los militares a las autoridades civiles, como principio democrático; y

e) respetar totalmente los principios de soberanía y “no intervención” en las relaciones interregionales. Debido a que el carácter global de los asuntos de seguridad nos hace a todos responsables de la paz y seguridad internacional, todos los Estados, tanto los grandes como los pequeños, están obligados a presentar propuestas alternativas, siendo este el único camino para construir un interés colectivo superior que nos permita solucionar el peligroso problema de la fragmentación en América Latina.⁶¹

⁶⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁶¹ Abreu, *op. cit.*, p 7.



No obstante, el CDS es una iniciativa que, siempre y cuando mantenga su carácter comprensivo, abierto y cooperativo, podría traer beneficios, como contribuir a garantizar una mayor seguridad multidisciplinar y alentar una verdadera modernización de las Fuerzas armadas sudamericanas. Además, una organización sub-regional profesional y moderna que incentive la profesionalización de los estamentos militares de la región contribuirá decisivamente a una mejora de su reinserción en la sociedad y al incremento de su prestigio y reconocimiento. Ello redundaría en la “seguridad democrática” de la región, es decir, en el sometimiento de las fuerzas de seguridad al control civil y a los gobiernos elegidos democráticamente. La consolidación de estructuras de seguridad, particularmente si tienen como objetivos la prevención de conflictos inter-estatales y gestión de crisis internas, facilitaría la estabilidad y fortalecimiento de la democracia en Sudamérica.⁶²

La idea del CDS sigue claramente la línea de sub-regionalizar la cooperación militar, y teniendo en cuenta la actual situación de la región y las lagunas existentes, se ha indicado que un órgano como el CDS podría cumplir con varios objetivos y funciones, algunas de ellas no fáciles de desarrollar, tales como:

a) llenar un espacio en materia de defensa latinoamericana, puesto que no se ha creado ninguna organización regional ni tampoco es un área de cooperación efectiva;

b) servir de plataforma y legitimación colectiva para la aspiración de Brasil de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;

c) crear un sistema de defensa sudamericano y, en el futuro, una especie de “OTAN” sub-regional con una estructura y capacidad militar propia. Cuestión complicada ante la ausencia de un actor estatal amenazante;

d) prevenir conflictos en la región a través de medidas de confianza y fortaleciendo el papel de la mediación en las crisis;

e) promover la cooperación en equipamientos y armas, y ampliar el mercado regional para la industria bélica de Brasil que es un importante exportador de material militar. Asunto complejo dada la preeminencia que adquiriría Brasil;

f) mejorar la seguridad de fronteras entre los doce Estados Miembros, sobre todo en la región de la Amazonía, un espacio tan difícil de controlar;

g) luchar conjuntamente contra amenazas regionales como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas, y los desastres naturales y fomentar el intercambio de información militar;

h) realizar ejercicios militares conjuntos y coordinar actividades en el seno de misiones regionales (OEA) o internacionales (ONU) de paz;

i) redefinir paulatinamente la influencia militar de los EEUU y sus bases en Sudamérica sin desafiar abiertamente su hegemonía.⁶³ Cuestión de alta complicación dados los alineamientos existentes.

⁶² Moreno Izquierdo, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁶³ Gratius, *op. cit.*, p 3.



Ante la falta de recursos y las amenazas de seguridad comunes, Brasil apuesta por un sistema colectivo de defensa. De hecho, una fuerza militar sudamericana en su conjunto sería, en número de tropas, equivalente a la de Rusia y algo menor que la de EEUU, mientras que su presupuesto sumado sería parecido al de potencias como Alemania o Japón.⁶⁴ En esta óptica, un CDS podría ser el primer paso hacia una “OTAN” sudamericana y, mucho más adelante, una Fuerza Armada Sudamericana. Aunque todavía queda por recorrer un largo camino hacia un sistema Sudamericano de defensa, la propuesta de Brasil está estrechamente vinculada a los avances de integración Sudamericanos desde que los doce países celebraron, en 2000 en Brasilia, su primera cumbre. Muestra de ello son la UNASUR, la iniciativa de infraestructuras IIRSA y dentro de este marco, los dos polos norte y sur del proyecto: la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Y un órgano de defensa, como es el CDS, formaría parte también de este esquema de integración regional de Sudamérica.⁶⁵

Los principales obstáculos al que se enfrenta sin embargo el futuro CDS son: por un lado, su instrumentalización para los fines nacionales de Brasil y, por el otro, las diferentes visiones de Brasil y Venezuela, como países más significados, sin excluir a otros como Chile o Argentina, en materia de seguridad y defensa. Ante las divergencias entre ambos, es dudoso que el CDS, de haber existido, hubiese podido presentar una propuesta consensuada para resolver el conflicto entre Colombia y Ecuador.

Estas diferencias entre Brasil y Venezuela ensombrecen las perspectivas de crear un CDS, no como una institución más en el entramado de instituciones de integración, sino como un órgano eficaz y práctico para prevenir y resolver conflictos en la región y promover la cooperación interestatal en esta materia. Esta vez, la creación de un órgano común de defensa depende de la habilidad de Brasil de ganar adeptos para su propuesta y evitar la impresión de que sólo lo quiere utilizar para su propia proyección global.

Los desafíos de seguridad a los que se enfrenta Sudamérica son de orden interno y de difícil solución nacional: las guerrillas, al igual que el narcotráfico o el crimen organizado son problemas compartidos que requieren una estrecha cooperación interestatal y, preferentemente, un marco multilateral de actuación. El CDS, podría ser un primer paso para consolidar la región como una zona de paz y concederle un mayor protagonismo internacional y su creación fortalecería el incipiente sistema sudamericano, aunque sin duda, debilitaría aún más el sistema hemisférico; por lo que esta iniciativa de avanzar en un sistema Sudamericano de defensa en torno a Brasil es otra señal más para una creciente división de intereses entre el espacio Sudamericano y el resto de la región hemisférica americana.⁶⁶

Conclusiones finales.

La propuesta brasileña de crear un Consejo de defensa sudamericano dice responder al objetivo de crear un sistema de seguridad hemisférica en Sudamérica, aunque ambivalentemente también se relaciona el CDS con las aspiraciones hegemónicas de Brasil en la región.

Por una parte se constituiría un foro político que trataría de los asuntos de defensa, con las ventajas que ello traería para la consecución de una seguridad cooperativa basada en las

⁶⁴ Fuentes: European Defense Agency, CIA World Factbook, SIPRI Yearbooks.

⁶⁵ Gratius, *op. cit.*, p 4.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 5-6.



medidas de confianza entre los países; pero por otra parte, también se podrían poner las bases para la creación de un ejército supranacional que se encargaría de combatir las nuevas amenazas a la seguridad, tales como el terrorismo, los tráficos ilícitos y la delincuencia organizada, produciéndose así una injerencia de las Fuerzas Armadas en un ámbito que siempre fue objeto de lucha por parte de las fuerzas de seguridad interior (policía y judicatura), con lo que las nociones de “defensa” y “seguridad” se confundirían. Dicho ejército supranacional actuaría teóricamente de forma coordinada a través de las cooperaciones reforzadas en materia de defensa; sin embargo, ello podría también llegar a generar tensiones entre los participantes, por no resignarse los Estados a ceder en el principio de no-intervención. La iniciativa brasileña conllevaría además la creación de un mercado común del armamento, en el que Brasil saldría beneficiado como gran exportador de armamento a toda la región.

Es por ello, que se debería o no estar de acuerdo con la propuesta brasileña sólo en el supuesto de que esta iniciativa sirva para mejorar el sistema de seguridad en el área. Para ello se deberían analizar las necesidades de seguridad de la zona, cotejándolas luego con las carencias, que, según Brasil, tiene la región, unas carencias que, supuestamente, se verían superadas por el nuevo Consejo de Defensa Sudamericano.

La propuesta brasileña del CDS sólo incide en las amenazas a la seguridad de naturaleza militar que supongan una agresión a la soberanía e integridad territorial del Estado, pero no tendría ninguna potencialidad frente al resto de amenazas no militares, los riesgos estructurales y los eventos catastróficos que conforman la actual noción de seguridad hemisférica: un concepto multidimensional afectado por factores políticos, económicos, sociales, sanitarios y medioambientales.

Sería conveniente preguntarnos por la virtualidad de la iniciativa brasileña del CDS, toda vez que dicha propuesta está pensada para hacer frente a posibles amenazas externas a la seguridad y no tanto para las internas (conflictos intra-estatales), que son justamente las que motivan los problemas de seguridad en América Latina, fruto del escaso grado de desarrollo de los procesos de consolidación del Estado (PCE) en una zona, como la latinoamericana, con grandes asimetrías entre los Estados que la conforman.

Aún no se ha establecido un marco conceptual común en torno a la seguridad, lo que afecta a las posibilidades de construir y concretar un sistema de reglas vinculantes en las materias de defensa y seguridad internacionales e incide en la definición de los bienes públicos que deben ser promovidos y protegidos en este campo.

El concepto de seguridad hemisférica en Latinoamérica presenta un carácter discutido en su grado de aceptación y multidimensional en sus elementos conformadores, por lo que hace muy difícil el proponer una noción que sea sencilla y pacífica a la vez. La seguridad hemisférica en Latinoamérica es por el contrario poliédrica y polémica, lo que origina que no sea tan fácil conciliar posiciones a la hora de establecer un sistema de seguridad regional como el que supone la iniciativa brasileña del CDS.

Debido a la heterogeneidad y a las asimetrías en el poder económico y militar en el continente, aparece como oportuno y conveniente el desarrollo de acuerdos sub-regionales de seguridad, más acordes con las diversas preocupaciones y amenazas de grupos de países unidos por tradiciones y realidades físicas.