

LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS

¿UN HITO EN LA DEFENSA REGIONAL?

Lic. Francisco J. Auza¹

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales y Licenciado en Ciencia Política (USAL), Profesor de la Escuela Superior de Guerra Aérea (E.S.G.A.) y de la Escuela de Defensa Nacional (EDENA).

Las relaciones interestatales nacidas y desarrolladas con posterioridad a la caída del muro de Berlín marcaron un quiebre respecto a los hechos que tuvieron lugar antes de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y a su relación con los Estados Unidos, bajo la lógica bipolar.

La hegemonía, indiscutible, de los Estados Unidos en materia de poder bélico y en el ordenamiento político internacional se mantuvo inalterable hasta mediados de la década del 2000 y, bajo la ausencia de cuestionamientos al hegemon, la superioridad del país del norte se tradujo en clara preponderancia en las Organizaciones Internacionales de Defensa, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o bien en el mantenimiento del *statu quo* de aquellos acuerdos firmados durante el período de Guerra Fría, tal el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que fueron manifiesta expresión del liderazgo estadounidense en el continente americano. Esta inmovilidad comenzó a tambalearse luego del año 2001; probablemente el atentado al World Trade Center, de New York, fue un desencadenante de esta situación o bien ratificó esta idea.

Bajo el anterior concepto de quiebre, o al menos nacimiento de cuestionamientos y amenazas del liderazgo hegemónico norteamericano, los países del continente americano comenzaron a tomar impulso en la reformulación de las políticas de defensa que imperaron hasta fines de la década de 2000. Hicieron lo propio los estados integrantes del Mercado Común del Sur (Mercosur) y aquellos estados parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y miembros asociados a ambos bloques regionales, quienes vieron imperativa la necesidad de readecuar las políticas de defensa y los aspectos de seguridad, atentos a los nuevos desafíos y adaptación de las necesidades estratégicas.

Si bien los cuestionamientos a la hegemonía norteamericana, en materia de defensa y poder bélico, comenzaron a multiplicarse y crecer de forma sostenida tras los atentados de 2001, muchos de ellos nacidos desde el interior y por voces cercanas a los organismos de defensa y seguridad del propio estado, es poco probable afirmar que Estados Unidos perdió la condición de país más poderoso de la tierra. El enorme e inconmensurable presupuesto², en comparación, al de otras potencias así lo demuestra, al igual que la capacidad bélica conjunta y tamaño de sus fuerzas armadas.

² El presupuesto norteamericano para 2011 fue de U\$S 739,3 billones, en tanto los inmediatos mayores presupuestos fueron los de China U\$S 89,8 y Reino Unido con U\$S 62,7. Military balance 2012, Chapter Two Comparative defence statistics, pág. 31, The International Institute for Strategic Studies (IISS, 2012). Consultado el 9 de diciembre de 2012. Página web: <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2012/>

Los países del Cono Sur, por su parte, a partir de 2008 expresaron inclinaciones y mostraron esfuerzos que tendieron a dar forma, en los aspectos de la defensa, a lo que las políticas integracionistas habían mostrado desde el plano político, económico y comercial. De esta manera, bajo el impulso de Brasil se aplicó el enfoque en la idea que la defensa nacional en forma individual, conforme a la protección de su territorio e intereses nacionales, y colectiva (bajo acuerdos con los países vecinos y de la región frente a problemas y desafíos comunes) daría paso a un mecanismo de índole multilateral de defensa fundado en los conceptos de “no intervención, soberanía y territorialidad”. Como impulsor de este nuevo mecanismo Brasil dejó en claro que “la propuesta brasileña se mueve en esa onda - las siguientes atribuciones: articular medidas para aumentar la confianza de seguridad suramericana, incluyendo las políticas de defensa común; ...preparación y entrenamiento militar por todas las Américas; ejercicios militares – ejercicios militares conjuntos; participación conjunta en operaciones de custodia de la paz de la ONU; integración de las bases industriales de defensa; análisis conjunto de los aspectos de las situaciones nacional, regional y subregional en las áreas de seguridad y defensa así como la posibilidad de acciones coordinadas frente a riesgos y amenazas a la seguridad de los estados; y la articulación y coordinación de posiciones en los foros multilaterales sobre seguridad y defensa”³ se

encaminaban en esa dirección, según lo expresara el entonces Ministro de Defensa Nelson Jobim, en marzo de 2008, propuesta que contara con el apoyo y beneplácito de los países sudamericanos. La celeridad y la voluntad del Ministro Jobim, y del gobierno brasileño a tal fin, avivó la decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, que fue aprobada en Costa do Sauípe, Brasil, en ocasión de la Cumbre Extraordinaria de la entidad, en diciembre de 2008 .⁴

El documento que dio lugar a la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) dejó establecido que *el Consejo es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de la Unasur en sus Artículos 3° letra s, 5° y 6° (art. 1); se sujetará a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas (ONU), de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como en los mandatos y decisiones del Consejo de Jefes de Estado y Gobierno de la UNASUR, conforme a los principios de 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 (art. 3, inciso a). Promueve la paz y la solución pacífica de controversias (art. 3, inc. c). Promueve la reducción de las asimetrías existentes entre los sistemas de defensa de los Estados Miembros (art. 3, inc. i). Fomenta la defensa soberana de los*

³ Consejo de Defensa Suramericano, “Antecedentes”. Consultado el 9 de diciembre de 2012. Página web: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115%3Ainiciativa-politica-de-brasil-desarrollo-del-nucleo-de-asuntos-estrategicos-y-promocion-de-una-propuesta-por-nelson-jobim&catid=38%3Aantecedentes&Itemid=186&lang=es

⁴ Consejo de Defensa Suramericano, “Creación del Consejo de Defensa Suramericano”. Consultado el 9 de diciembre de 2012. Página web: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187&lang=es

recursos naturales de nuestras naciones (art. 3, inc. j) y 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. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen (art. 3, inc. m) En tanto que, según lo establece el propio Estatuto, el CDS tiene como objetivos generales consolidar 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 (art. 4, inc. a), construir una identidad suramericana en materia de defensa (art. 4, inc. b), y así generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (art. 4, inc. C).⁵

Frente a la creación y puesta en funcionamiento del CDS, ¿cuáles son los escenarios posibles de la defensa en Sudamérica? Existirían tres posibles escenarios a partir del nacimiento del CDS.

Mantenimiento del statu quo: la distribución de fuerzas sudamericana seguirá igual, en tanto que EE.UU., gracias a un poder abrumador respecto a los estados del subcontinente, mantendrá los términos de imposición de condiciones, particularmente sobre aquellos países más vulnerables y propensos a sus políticas. Al tiempo intentará hacer virar a los estados más díscolos hacia sus doctrinas e intereses pero, independientemente de estas condiciones, la correlación de fuerzas entre los estados

sudamericanos, y de ellos hacia los EE.UU., conservará la misma lógica. Este escenario no implica la inmovilidad o la inexistencia de cambios relativos a aumento-disminución en adquisición de equipos, fuerzas/hombre o de presupuestos. Por el contrario podrían darse modificaciones presupuestarias, incrementos o reducciones en la incorporación de hombres en las fuerzas o bien en la compra de insumos y equipos, pero siempre regidos por un movimiento u oscilación igualmente proporcional en todos los países del subcontinente y de cada uno de ellos respecto a EE.UU., situación que redundaría en el mantenimiento de la relación de fuerzas, distancias preestablecidas y situación ex ante.

Segundo escenario, desequilibrio y ampliación de las brechas de la defensa sudamericana. La inestabilidad y los cambios profundos, producidos a partir de los vaivenes y la alteración de los términos de fuerza, condicionarán el escenario. La adquisición de nuevos equipos, sea en una de las fuerzas (Ejército, Marina o Fuerza Aérea) o en las tres, por parte de alguno o algunos de los estados de la región aumentará la brecha existente entre este o estos países frente a los restantes, que por compras inferiores o bien sin nuevas adquisiciones, decidieron no alterar drásticamente ni preponderantemente el poder de sus fuerzas armadas. En tanto el escenario dos supondría la reducción de la brecha con los EE.UU., si bien aún francamente dispar y hasta el momento insalvable.

⁵ Consejo de Defensa Suramericano, Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Consultado el 9 de diciembre de 2012. Página web, referente al Estatuto de del Consejo de Defensa Suramericano: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es

Tercer escenario, equilibrio de fuerzas y reducción de brechas en materia de defensa. El mismo supone la franca decisión de los países que integran Sudamérica de establecer políticas que confirmen la reducción de las diferencias y tiendan a restablecer el equilibrio de fuerzas entre los estados parte. Este escenario implicaría la transferencia de información sensible, de know how y la cooperación simétrica, y efectiva, entre los estados signatarios del Estatuto del CDS.

Los planteos e hipótesis formulados en cada uno de los escenarios presuponen, en primer lugar, la conformidad y cumplimiento por parte de los estados que integran el CDS de los principios y objetivos formulados en el Estatuto del CDS de la UNASUR y el apego al Derecho Internacional y compromisos suscriptos en materia de cooperación internacional. El cumplimiento de estas premisas no excluye un cambio en la relación de los países sudamericanos con los EE.UU. Las relaciones bilaterales entre las partes es el fruto de la toma de decisiones y establecimiento de la agenda de política exterior que cada uno formule.

En concordancia con los precedentes aspectos podemos afirmar que el escenario uno, de mantenimiento del statu quo, parece ser poco factible. Hoy día las tendencias y las conductas de algunos países de la región demuestran una propensión a la ampliación significativa de gastos.⁶ Por consiguiente al ser estos países con mayor presupuesto los que mantienen una línea

ascendente de gastos frente a terceros, que lo hacen en mucha menor proporción o bien recortan sus presupuestos, desnivelan la correlación de fuerza y, en muchos casos, ayudan a incentivar futuras carreras armamentistas. Por lo tanto al producirse estas asimetrías las distancias, tanto en presupuestos como en relación de fuerzas, entre los países sudamericanos tienden a crecer. Aún más, los desequilibrios en las inexistentes paridades de fuerzas se vuelven más claros y evidentes. Por su parte es posible afirmar que para aquellos estados que procedan a una desinversión en la adquisición de equipos, modernización de sus fuerzas o aumento de presupuestos, la relación de fuerzas frente a los EE.UU. seguirá siendo no sólo insalvable, sino que tomará aún mayores distancias. En tanto que aquellos que decidan hacer inversiones en sus fuerzas armadas podrán, al menos, tener mayores oportunidades de reducir brechas o acortar distancias con su par norteamericano, o bien continuar desnivelando el terreno de la defensa a su favor dentro de la región.



⁶ Brasil, Venezuela y Chile (todos ellos parte del CDS) se encuentran en el primer, cuarto y quinto lugar de los diez países con mayor gasto en materia de Defensa, con el 55,27%, 6,62% y 6,41% del total gasto regional en Defensa. International Institute for Strategic Studies (IISS, 2012) The Military Balance, Chapter Two Comparative defence statistics, pág. 31. Consultado el 10 de diciembre de 2012. Página web: <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2012/>

La desestimación del primer escenario nos conduce de forma directa al abordaje del segundo como posibilidad cierta. Las consideraciones previamente expuestas demuestran como el ejemplo de Brasil, y su ejército terrestre, tanto en cantidad de hombres disponibles (190.000)⁷ como en la

aviones F-16 AM/BM, y del segundo con la compra de Sukhoi 30MKV (además de los ya disponibles F-16 A/B Fighting Falcon) les brinda un salto hacia delante y un poder aéreo superlativo respecto a las restantes fuerzas de la región. Por su parte el poder marítimo parece estar más equilibrado en



el subcontinente y tan solo los casos de Brasil y Chile, en menor medida Argentina y Venezuela, se destacan apenas por sobre la media del poder anfibio regional.

El escenario final de equilibrio de fuerzas y reducción de brechas en materia de defensa, que suponga la franca decisión de los países sudamericanos por establecer

estimación de recursos presupuestarios (55, 27% del total del gasto regional en Defensa)⁸ demarca una clara relación asimétrica entre los estados sudamericanos. La misma situación dada en tierra se produce en el aire, así Chile y Venezuela son los países con más nuevos y poderosos aviones de combate. En el caso del primero, la adquisición de

tales políticas y que tiendan a restablecer el equilibrio entre los estados parte no tiene momentáneamente asidero puesto que la disparidad de fuerzas, expuesta en la insostenibilidad del escenario uno como en lo irreductible del segundo, termina por desbaratar la idea de equilibrios. Esta imposibilidad queda

⁷ International Institute for Strategic Studies (IISS, 2012) The Military Balance, Chapter Eight Latin America and the Caribbean, pág 376. Consultado el 10 de diciembre de 2012. Página web: <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2012/>

⁸ International Institute for Strategic Studies (IISS, 2012) The Military Balance, Chapter Two Comparative defence statistics, pág. 31. Consultado el 10 de diciembre de 2012. Página web: <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2012/>

también reflejada en los escenarios de conflicto, las zonas calientes o bien la escalada de tensiones en varios países de la región: frontera norte de Chile-sur de Perú, escalada de tensiones entre Colombia y Venezuela, Venezuela y Guyana, y la zona fronteriza entre Perú y Ecuador (antiguo testigo de la Guerra del Cóndor). Si bien parece inalcanzable el achicamiento de las brechas y consiguiente equilibrio de poder, sea tanto por los aumentos presupuestarios y de gastos en defensa, de algunos países de la región, el nacimiento del CDS fue un claro cambio en la dirección que los asuntos de defensa habían tomado tradicionalmente en estas zonas. Con él comenzó la delineación de una política integrada, no tan fluctuante y encaminada a trazar un destino común y manifiesto entre los estados del sur del continente. Asimismo la creación del CDS significó la apuesta por la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa por parte de los países de la región. Igualmente parece existir, aún, ciertos temores o reticencias a un mayor despliegue de información, que permanece bajo reserva o en custodia, por parte de los estados. De igual manera la transferencia de información sensible sigue siendo poco significativa, pese a las actividades encaminadas a brindar transparencia en el inventario militar de los países sudamericanos, de toma de acciones conjuntas frente a amenazas informáticas en el ámbito de la defensa o bien fomentar la cooperación ante asuntos relativos a implicancias derivadas del Tratado Antártico. Todas ellas no resultan suficientes para pensar

que los desequilibrios pendientes en la región desaparecerán, o al menos se reducirán creciente y rápidamente. Por el contrario, si bien el CDS es claro en sus principios y objetivos a favor de la cooperación en materia de defensa, sus alcances son cortos. La realidad transcurrida luego de tres años no muestra significativos aportes que se dirijan explícitamente a la reducción de asimetrías, transferencia de know how científico-militar y asuntos de alta seguridad. El plan de acción proyectado para el año 2013 por el CDS, por el contrario, se dirige más bien a la cooperación y mancomunidad de aspectos de educación, tales como la instrumentación de nuevos seminarios sobre *Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y*



Amenazas, la implementación de una plataforma de *Aula Virtual* para la instrumentación de reuniones en tiempo real o bien la creación de un grupo de trabajo destinado a proponer mecanismos de cooperación para la protección y defensa de los recursos naturales .⁹

⁹ Consejo de Defensa Suramericano, Plan de Acción CDS 2013. Consultado el 12 de diciembre de 2012. Página web: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=567&Itemid=270&lang=es

El CDS se transformó en un mecanismo de consulta, cooperación e intercambio de iniciativas referentes a seguridad y defensa, significó un quiebre respecto al estancamiento, que tan solo entre algunos de los países de la región se había producido de forma bilateral. La cooperación multilateral, más allá de previos ejercicios conjuntos entre las fuerzas, tomó forma con la creación del CDS. En este sentido la misma se multiplicó en sus diversas manifestaciones, educación, intercambio de personal militar, reuniones multilaterales de Jefes de Estado y Ministros de Defensa, ayuda mutua en la formación de fuerzas de paz de las Naciones Unidas, pero no así en materia de intercambio de información sensible, cooperación científico-militar-tecnológica o esfuerzos puntuales y efectivos para la reducción de las asimetrías regionales relativas a la defensa.

El futuro del CDS hasta el momento es una clara

muestra que toda cooperación de carácter militar, y del campo relativo a la defensa, implica en primer lugar la voluntad de las partes y luego la implementación de políticas que contemplen los aspectos de la baja y alta política, de la seguridad y defensa de los países.

El CDS seguirá, probablemente, con pasos cortos y deseablemente firmes el camino de la cooperación. Su forma plena no es aún visible, no obstante aspectos de importancia y relevancia se han tomado, son incipientes y concomitantes a la hora de trabajar a favor de la paz regional, establecer consensos y acelerar la acción multilateral. Por delante habrá nuevos desafíos, que se sumarán a los ya existentes. El plano de la acción estará dirigida por la búsqueda de mecanismos colectivos de defensa que quedarán mediatizados por los intereses de los estados parte, que deberán adecuarse a nuevas prácticas de defensa individual y colectiva de escenarios cambiantes. ■

Licenciado Francisco J. Auza

Licenciado en Relaciones Internacionales y Licenciado en Ciencia Política (USAL), Profesor de la Escuela Superior de Guerra Aérea (E.S.G.A.), Escuela de Defensa Nacional (EDENA) y USAL.